救 助 管 理

任 波　周良才　主 编

黄 静　唐娇华　副主编

林 玲　郭小建　赵钦清　胡柏翠　蒋传宓　参 编

张 新　主 审

许立群　郭玉强　杨凤欣　陈利荣　顾 问

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 · BEIJING

内 容 简 介

本书对我国救助管理的理论基础及实务操作进行了系统的归纳与总结。全书共7讲，即救助管理概述、救助管理机构的设立与性质、救助管理机构的救助对象和内容、受助人员服务与管理、特殊群体的救助保护、救助管理机构规范化建设、救助管理机构经费管理。

本书由相关高校民政管理、社会福利及社会工作等专业具有丰富教学、科研经验的一线教师共同编写完成。本书适合民政部门各类人员，尤其适合社会救助、社会保障及其他社会管理等工作人员学习与培训，也可作为相关高校民政管理、社会工作等相关专业的教材。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

救助管理 / 任波，周良才主编. -- 北京：电子工业出版社，2015.8
ISBN 978-7-121-26296-8

Ⅰ. ①救… Ⅱ. ①任… ②周… Ⅲ. ①社会救济－行政管理－中国－高等学校－教材 Ⅳ. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 126254 号

策划编辑：贾瑞敏 胡伟晔
责任编辑：贾瑞敏 特约编辑：许振伍 孙明珍
印 刷：
装 订：
出版发行：电子工业出版社
北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036
开 本：787×1 092 1/16 印张：11.25 字数：325 千字
版 次：2015 年 8 月第 1 版
印 次：2015 年 8 月第 1 次印刷
印 数：2 000 册 定价：27.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：（010）88258888。

民政部2014年度
福利彩票公益金社会福利企事业单位
管理人才培养支持项目成果

本书编委会

主　任：许立群　　民政部人事司（社会工作司）司长

副主任：郭玉强　　民政部人事司（社会工作司）副司长

任　波　　重庆城市管理职业学院党委书记、教授

委　员：杨凤欣　　民政部人事司（社会工作司）人才工作处处长

张　新　　重庆城市管理职业学院党委副书记、教授

周良才　　重庆城市管理职业学院社会工作学院院长、教授

陈利荣　　重庆城市管理职业学院继续教育学院院长

黄　静　　重庆城市管理职业学院民政教研室主任

唐娇华　　重庆城市管理职业学院教师

林　玲　　重庆城市管理职业学院教师

郭小建　　重庆城市管理职业学院教师

赵钦清　　重庆城市管理职业学院教师

胡柏翠　　重庆城市管理职业学院教师

蒋传宓　　重庆城市管理职业学院教师

前 言

为了保障流浪乞讨人员的基本生活权益，完善我国的社会救助制度，《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其实施细则应运而生，我国的社会救助管理制度也发生了较明显的变化，由“收容遣送”转变为“救助管理”，这一转变不仅体现了现代社会文明的进步和人权的发展，也深刻影响和改变了救助管理机构的工作内容和工作方式。

《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》实施至今已逾 10 年，为各类城市生活无着的流浪乞讨人员提供了数以百万人次的救助。救助管理工作也已在民政系统工作人员及研究人员的不断探索中发展出一套相对成熟的理论架构及实操体系。例如，在有效地处理和保障受助者权利、维护受助者尊严的意识上有了很大提升，救助管理者的工作规范标准也基本建立等。但在近 10 年的实施过程中，其不完善之处也逐渐显露，如救助对象难甄别，“特殊群体”难处理、难安置等。究竟如何解决救助管理制度在实操中的缺陷，如何进一步完善我国救助管理制度，已成为相关政府部门亟待解决的现实问题。

虽然在实操过程中，部分省市、地区已在现有基础上，结合各地特色进行了有效的探索和发展，而且有些省市、地区的救助管理体系已相对成熟，但迄今为止，全国还很少有研究人员及其他工作人员将这些宝贵的经验和知识进行系统梳理和解读。随着社会救助事业的发展，相关的管理与工作人员对这方面的资料产生了迫切需求。有鉴于此，为了进一步做好城市流浪乞讨人员的救助管理工作，更好地贯彻落实救助管理制度，更有效地提升救助管理机构的工作质量，本书力图在运用实证分析方法的基础上，结合并参考全国各省市、各地区的救助管理经验，对我国现行救助管理的工作内容、工作方法等进行系统梳理，并且对我国救助管理制度的核心内容和服务规范进行针对性的解读和介绍，期望能够为全国民政系统救助管理工作人员提供有价值的学习指南与工作参考。

全书分别对救助管理的理论基础和实操体系进行全方位的介绍，通过勾勒救助管理机构的实操流程，分析流浪乞讨救助管理的工作基础和服务内容，探讨流浪乞讨救助管理理论与救助管理实践相结合的途径，为完善我国流浪乞讨救助管理提供参考。本书在每一讲题的引入段增添了实务案例或新闻素材等相应的小资料，增加了阅读的趣味性。同时，本书在每一讲题的后面加入了阅读推荐环节，为读者相关知识搜索提供了参考。

本书内容包括 7 讲。第一讲为救助管理概述，对救助管理的内涵及外延进行了界定和解析，并对现代社会救助制度体系的发展变化进行了梳理。第二讲至第七讲主要讲授救助管理服务的实操体系。具体而言，第二讲为救助管理机构的设立与性质，主要对现代救助管理机构的设立及性质进行了具体解析；第三讲为救助管理机构的救助对象和内容，主要对救助管理站的救助对象、救助内容进行了介绍；第四讲为受助人员服务与管理，主要从受助人员的求助程序、人身安全管理、物品安全管理及社会工作介入服务 4 个方面进行了解读；第五讲为特殊群体的救助保护，介绍了未成年人与女性流浪乞讨的产生与社会危害、未成年人及妇女救助内容和特别保护等方面的知识；第六讲为救助管理机构规范化建设，从行为规范、监督管理、教育培训与管理机构规范服务等方面对救助管理机构规范化建设进行了介绍；第七讲为救助管理机构经费管理，主要介绍了救助经费的来源与管理及慈善救助项目管

理等方面的知识。

本书适合作为民政部门各类人员，尤其适合作为社会救助、社会保障及其他社会管理类工作人员的学习参考书或培训用教材，也可作为民政管理、社会工作等相关专业的学生用教材。

本书由重庆城市管理职业学院任波和周良才共同担任主编，许立群、郭玉强、杨凤欣、陈利荣担任顾问，张新担任主审，副主编和参编人员均系本院教学科研经验丰富的一线教师及民政行业专家。任波和周良才共同负责全书总体框架及编写提纲的设计，并对各参编人员的初稿在文字和内容上进行了多次具体指导与修改。具体编写人员有周良才（第一讲讲题一、讲题二）、胡柏翠（第一讲讲题三）、郭小建（第二讲）、黄静（第三讲）、唐娇华（第四讲）、赵钦清（第五讲）、蒋传宓（第六讲）、林玲（第七讲），重庆市救助管理站站长傅金国（行业专家）为本书提供了部分案例素材。

针对流浪乞讨人员实施救助的研究属实践性较强的研究课题，本书编者在编写过程中对重庆、四川、广东、陕西、湖南、云南、江西、福建等地的部分流浪乞讨人员以及当地的救助管理站进行了走访调研，汇集了众多的实操材料。同时，在编写过程中，我们参考并引用了众多专家学者及高校同行的研究成果与观点，书中列出的只是部分主要参考文献，在此谨向所有的专家和学者表示衷心的感谢和崇高的敬意。同时，我们也要感谢电子工业出版社的领导和工作人员，是他们的热情支持激励着我们在工作之余夜以继日地坚持撰写工作，是他们的辛勤劳动和努力付出才使本书得以顺利出版。在统稿过程中，黄静和唐娇华对本书的文字做了校对工作，在此，也向她们表示衷心的感谢。

需要特别说明的是，本书的编写与出版，得到了民政部 2014 年度福利彩票公益金社会福利企事业单位管理人才培养支持项目的经费支持。在此，谨向长期以来一直关心支持我校发展的国家民政部及各级民政部门表示衷心的感谢！

由于受时间和水平的限制，书中难免出现疏漏，恳请各位专家和读者批评指正！

编　者

2015 年 6 月于重庆大学城

目 录

第一讲　救助管理概述 …… 1

讲题一　救助管理的内涵 …… 2
讲题二　我国救助管理制度的建立与完善 …… 9
讲题三　我国社会救助制度体系建设 …… 16

第二讲　救助管理机构的设立与性质 …… 30

讲题一　救助管理机构的沿革 …… 31
讲题二　救助管理机构的设立 …… 35
讲题三　救助管理机构的性质 …… 42

第三讲　救助管理机构的救助对象和内容 …… 49

讲题一　救助管理机构的救助对象 …… 50
讲题二　救助管理机构的救助内容 …… 62
讲题三　不同受助人员的具体安排 …… 66

第四讲　受助人员服务与管理 …… 72

讲题一　受助人员求助程序 …… 73
讲题二　受助人员人身安全服务与管理 …… 79
讲题三　受助人员物品安全管理 …… 85
讲题四　受助人员的社会工作服务 …… 88

第五讲　特殊群体的救助保护 …… 98

讲题一　流浪未成年人的救助保护 …… 99
讲题二　女性流浪乞讨群体的救助保护 …… 108

第六讲　救助管理机构规范化建设 …… 117

讲题一　救助管理机构工作人员行为规范 …… 118
讲题二　救助管理机构工作人员的监督管理 …… 124

讲题三　救助管理机构工作人员教育与培训…… 128
讲题四　救助管理机构规范服务与管理创新…… 134

第七讲　救助管理机构经费管理 …… 142

讲题一　救助管理机构经费管理概述…… 143
讲题二　救助管理机构经费的来源与筹措…… 146
讲题三　救助管理机构经费的预算与使用…… 152
讲题四　救助管理机构经费的监督…… 159
讲题五　我国救助管理机构经费管理现状与对策…… 163

参考文献 …… 169

第一讲 救助管理概述

学习(培训)目标

- 了解救助管理的概念、意义、功能及建立救助管理制度的历史背景。
- 掌握救助管理的原则、社会功能及管理体制。
- 掌握我国社会救助制度体系的构成。
- 会分析我国救助管理存在的问题,并提出解决问题的方法与思路。

核心概念

流浪乞讨人员　救助管理　社会救助



本讲概览

本讲主要学习(培训)救助管理的内涵、救助管理制度的建立与完善、社会救助制度体系建设三部分内容。旨在通过运用案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,对我国救助管理及社会救助制度体系进行全面介绍,让学生(学员)了解救助管理的内涵、救助管理制度的建立,掌握救助管理的原则、社会功能、管理体制及我国社会救助制度体系的构成,会分析我国救助管理在运行过程中存在的问题,进而提出解决问题的方法与思路。

导入案例　细致工作显关爱,积极救助见真情——黑龙江走失人员贾龙(化名)救助纪实

2003 年,救助管理工作改制转型,亲情化、人性化的新型工作模式取代了强制性收容遣送制度。10 年间,大连市救助管理站在《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(以下简称《救助管理办法》)等法律法规的指导下,不仅严格坚持按照工作流程对流浪乞讨人员进行救助,更秉承体现亲情、延伸关爱的工作理念,在政策允许的范围内,为各类遭遇临时困难的求助人员提供力所能及的帮助。在救助服务的过程中,救助管理站工作人员有礼有节、严守规程、认真细致、积极主动的工作作风得到了广泛好评。

2013 年 10 月 7 日是国庆长假的最后一天,一大早就有一名临时遭遇困难的老人来站求助。大连市救助管理站值班人员高恒福接待了他。受心情影响,来站老人神态焦急,言语缺乏逻辑,难以正确表达自身诉求。高恒福耐心地对老人进行心理抚慰和疏导工作,经过一个小时的交流总算了解了老人的来意。原来,老人名叫贾洪(化名),国庆假期间,全家人一起从黑龙江鸡西老家来大连旅游,并计划 6 日下午返回。在乘公交车去火车站购票时,儿子贾龙和家人走散。贾龙走失时身上没有现金,由于手机关机,家人无法与其取得联系,于是其父便试图向救助管理站求助帮忙找儿子。了解清楚情况后,高恒福向老人说明了相关救助法规政策,并按照工作流程,建议老人使用救助管理站办公电话和公安机关联系,便于救助管理站和公安机关协调联动。与此同时,高恒福还将老人的情况登记备案并留下了老人及贾龙妻子的电话。由于老人急于寻找儿子,报警后就匆忙离开了救助管理站。在老人离开救助管理站半小时后,110 指挥中心回电救助管理站,称已经部署

警力积极进行寻找。下午1:30左右,救助管理站电话再次响起,一个自称是民生银行星海支行保安的市民来电说,其单位大厅有个称“想吃饭,想回家”,但又身无分文的男子,不知是否属于救助管理站救助的对象。根据多年来的工作经验,高恒福敏锐地觉察到该男子很有可能就是上午来站求助的贾洪老人的儿子,因此向来电保安详细询问了该男子体貌特征并进行记录。在和贾洪的描述进行比对之后,高恒福确定此人正是走失的贾龙。于是高恒福立刻在电话中向保安说明了相关情况,并请保安协助,一定要稳住贾龙,等待其家属前去接领。结束通话之后,高恒福又立刻联系了贾洪老人,将贾龙所在地的地址以及来电保安的电话都告诉了贾洪及贾龙的妻子。在各方的共同努力下,晚饭前,贾洪一家终于团聚了。

当日晚间的新闻锋线等媒体对此事进行了报道。节目中,贾洪老人对帮助他找到儿子的大连好心人表示非常感谢,对于发挥了关键作用的大连市救助管理站,贾洪老人更是称赞有加。大连站工作人员又一次用真诚的服务和务实的行动赢得了世人的赞许。

近年来,大连市救助管理站救助的临时遭受困难的走失人员逐年增多。对于大连站工作人员而言,类似寻找贾龙这样的临时性救助服务并不少见。他们一直坚持从细节入手,认真落实每一次求助,充分利用各种资源保护受助人员身心健康,不放过任何蛛丝马迹,尽全力帮助走失人员联系家人——仅2013年夏天,就有10多名走失人员在大连站的帮助下重返家庭。

党的十八大报告对改善民生工作做出了全面部署。作为民政工作的重要组成部分,为党分忧,为民解愁,帮助、关爱最需要帮助的人是救助管理战线民政人的重要职责。保证每个遭遇困难的求助对象都能得到帮扶、化解困境,正是救助管理战线民政人的理想。大连站工作人员细致、认真、负责的工作态度和方法已经成为一种常态,“亲情在这里体现,关爱在这里延伸”的救助宗旨是他们永远不变的追求。在今后的工作中,他们将更加努力,争取为实现“让人民更幸福”的目标不断贡献力量。

资料来源:大连市救助管理站网站,http://www.dljgz.com/article/20140507/466.html.

讲题一　救助管理的内涵

流浪乞讨人员是城市中最需要关爱、救助与支持的弱势群体,我国救助管理工作就是针对这类群体展开的。目前,我国流浪乞讨群体有扩大化趋势。流浪乞讨人员的大量涌入,给城市的社会秩序、治安管理、城市形象、公共服务等都带来了负面影响。这个问题如果不加以关注与解决,党的十八大报告提出的确保到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标就难以实现。可以说,妥善解决城市流浪乞讨问题,是全面建设小康社会刻不容缓的大事,也是全面提升我国国民生活水平的重要举措。

一、相关概念的界定

(一)城市生活无着的流浪乞讨人员

1. 流浪乞讨人员

流浪乞讨人员在《现代汉语词典》中的解释是生活没有着落而专靠向人要饭、要钱过活的人。但这一概念却无法涵盖生活并非完全没有着落、以乞讨为生活方式以及通过乞讨获得更多

收入的那部分流浪乞讨人员。在社会上,流浪乞讨人员五花八门,非常复杂。综合不同专家、学者的观点,从乞讨动机、乞讨原因、乞讨方式等维度可以将流浪乞讨人员分为流浪型流浪乞讨人员、奉献型流浪乞讨人员、求生存型流浪人员、好逸恶劳型流浪乞讨人员、受控制型流浪乞讨人员、脱贫致富型流浪乞讨人员、临时遇难型乞讨人员及其他类型流浪乞讨人员8个类型。

① 流浪型流浪乞讨人员是指由个人特定的价值观、人生观所决定,或由于家庭关系不和睦、厌倦家庭生活等原因离家,自我选择“流浪”作为主要生活方式的人。

② 奉献型流浪乞讨人员是指以奉献为目的,以乞讨为手段,为家庭成员提供所需的生存或发展条件的流浪乞讨人员。

③ 求生存型流浪乞讨人员是指由于自然的、个人的、社会的原因导致家庭陷入贫困,致使个体无法维持正常生活而以流浪乞讨作为生存手段的人。

④ 好逸恶劳型流浪乞讨人员是指有劳动能力,却贪图享乐而不愿劳动致富,假装困难博得人们同情,从而获得物质利益的流浪乞讨人员。

⑤ 受控制型流浪乞讨人员是指失去自主选择生产方式的自由,被迫通过乞讨为他人谋取财物的流浪乞讨人员。

⑥ 脱贫致富型流浪乞讨人员是指为了改善生活条件,达到自己满意的生活状况,而把乞讨作为主要谋生手段的流浪乞讨人员。

⑦ 临时遇困型流浪乞讨人员指由于种种偶发原因(如上访、旅游、出差等)陷入困境,导致自身无法满足基本生活需要,需要被救助的流浪乞讨人员。

⑧ 其他类型流浪乞讨人员是指因其他某种原因(如不满足现状或缺乏就业机会),采取各种手段(如算命看相、训导动物杂耍、游戏扑克牌等),自愿或被迫以流浪乞讨为生的流浪乞讨人员。

2. 城市生活无着的流浪乞讨人员的定义

在2003年公布的《救助管理办法》中,为了能够帮助与服务那些真正需要帮助的流浪乞讨人员,对被救助的流浪乞讨人员加以限定,强调了“生活无着”这一典型特征。根据《救助管理办法》的规定,“城市生活无着的流浪乞讨人员”是指因自身无力解决食宿,无亲友投靠,又不享受城市最低生活保障或者农村五保供养,正在流浪乞讨度日的人员。由此可见,《救助管理办法》中所说的流浪乞讨行为,必须具备上述限定的条件。现实生活中的那些虽具有流浪乞讨行为,但不具备上述限定的,不属于救助管理的救助对象。

在这里需要特别说明的是:救助管理的救助对象只限于城市生活无着的流浪乞讨人员。

(二)社会救助

1. 社会救助的定义

“社会救助”一词源自英文social assistance,又称为社会救济、社会援助,是公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予物款救济和服务,使其生活得到基本保障的制度。社会救助的内容和方式随着社会生产力的发展和人们对自然规律、社会发展规律认识的深化而产生并逐步发展、变化。现代意义上的社会救助则多指由国家和有关社会机构,按照规定的标准,向无收入、无生活来源也无家庭依靠并失去工作能力者,以及生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人或家庭、遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者及其家属实施的一种低标准的救济和帮助。社会救助是社会保障制度最基础的组成部分,被称为最后一道“安全网”。

2. 社会救助的特点

① 社会救助的对象具有选择性。社会成员的基本生存确实发生困难,并且必须是在经过有关机构的调查和认定的条件下,国家和社会才给予援助。这既不同于社会保险项目实施对象的

劳动者成员资格，也有别于社会福利项目人人有份的普惠性。

② 社会救助的资金来源及其给付具有单一性。社会救助强调国家和社会对个人的责任和义务，国家向生活困难的社会成员提供单向的物质帮助，不要求受助者预先缴纳费用，这一点与社会保险项目所具有的权利与义务对等、贡献与收益对称的特性是截然不同的。

③ 社会救助的认定标准具有相对性。社会救助受到社会经济发展水平的制约，不同时期、不同地区的救助标准不同，城市与农村、经济发达地区与边远山区的贫困救助在标准上也都有一定的差别。

④ 社会救助的标准具有低层次性，即以能维持同一时期最基本的物质生活水平为原则。而社会保险项目的给付标准在同类情况下，要高于社会救助标准。

⑤ 社会救助的时限具有短期性。绝大部分社会救助行为是应急性的，如救灾、扶贫、临时救济等，救助对象一旦解除了贫困，最基本的物质生活有了保障，其享受的社会救助待遇即会被减少，甚至取消。

总的来说，社会救助从对象上看是有选择的，从资金来源上看是单向的，从救助标准来看是低层次的，从救助时间来看是短期的，从救助目标来看具有相对性。社会救助认定标准的相对性，更确切地说是反贫困性，是社会救助最本质的特征。

（三）救助管理

1. 救助管理的定义

本书中所说的“救助管理”是指在2003年国务院出台的《救助管理办法》及民政部随后颁布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》（以下简称《实施细则》）等文件基础上形成的，且目前正在实施的针对城市生活无着的流浪乞讨人员的救助管理制度。

2. 我国救助管理的出现与救助管理的依据

2003年6月20日，国务院第381号令公布施行《救助管理办法》。该办法共18条，包括对在城市生活无着的流浪乞讨人员救助的原则、救助管理站设立和管理、为求助人员提供的救助内容、救助管理站工作人员的行为以及违反者责任追究等。《救助管理办法》自2003年8月1日起实施，1982年5月国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。《救助管理办法》的正式实施，标志着救助管理在我国正式出现，并替代了以前的收容遣送工作。

根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，民政部于2003年7月21日发布第24号令，公布了《实施细则》，并与《救助管理办法》同时实施。《实施细则》共24条，对救助管理工作的操作进行了具体规定。《救助管理办法》与《实施细则》是我国开展救助管理工作的重要依据。

二、开展救助管理的意义

城市流浪乞讨人员救助是对在城市中生活无着的流浪乞讨人员实施救济和帮助，保障其基本生活权益而提供的一项社会救助制度。长期以来，我国对因各种原因流入城市的流浪乞讨人员采取的是收容遣送制度。在特定的历史条件下，收容遣送制度为保障流浪乞讨人员的基本生活权益、维护城市社会秩序，曾经产生过积极的作用。但随着社会的发展和民主法制建设的不断加强，传统的收容遣送制度已经不能适应时代的需要。《救助管理办法》将强制性收容遣送改为关爱性救助管理，反映了时代的进步、社会的发展。对流浪乞讨人员实行关爱性救助管理，是社会保障体系的重要组成部分，体现了党和政府“以人为本、执政为民”的理念。加大救助力度，做好流浪乞讨人员的救助管理工作，对保障流浪乞讨人员的基本权益、维护社会秩序、促进社会文



明进步具有重要意义。

（一）开展救助管理能有效保障流浪乞讨人员的基本权益

我国正处于社会转型期，在经济快速发展的同时，城市流浪乞讨人员越来越多，形成了城市社会中的一个特殊的弱势群体。城市流浪乞讨人员很多属于残疾人、老年人、儿童及贫困人口等弱势群体，他们中的很多人由于生理性的、自然性的、社会性的原因导致丧失自我生存的能力，从而陷入依靠乞讨来谋生的地步。他们的基本生活及基本权益靠自身能力难以保障，需要政府和社会给予关注与帮助。开展救助管理工作，对城市流浪乞讨人员进行有效救助，能有效保障流浪乞讨人员的基本权益。

（二）开展救助管理能促进我国社会救助制度的进一步完善

社会救助是社会建设和保障民生的重要内容。推进社会救助体系建设、完善社会救助工作、切实保障困难群众的基本生活，是贯彻党的十八大和十八届四中全会精神、落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的根本要求，是实现城乡统筹发展、完善社会保障体系的迫切需要。近年来，我国充分发挥各级政府主导作用，完善政策措施，基本建立了以城乡最低生活保障、农村五保、灾害救助、医疗救助为基础，以临时救助为补充，与住房、教育、就业、司法等专项救助制度衔接配套，覆盖城乡的社会救助体系。但由于经济发展状况的制约以及救助理念、手段、方式落后等原因的影响，我国社会救助制度有待进一步完善。加强救助管理工作，强调被救助者的意愿，强调“自愿受助”与“无偿救助”，体现了我国社会救助制度的发展，同时也促进了我国社会救助制度的进一步完善。

（三）救助管理能缓解社会矛盾，实现社会的良性运行和协调发展

21 世纪的中国正致力于全面建设小康社会。然而，流浪乞讨人员往往成为相关社会问题的制造者，诸如推高犯罪率，扰乱社会秩序，破坏社会治安，妨碍社会稳定等。大家必须正视这一社会问题及其严重性。加强救助管理工作，能有效预防、化解、消除城市流浪乞讨引发的系列社会问题，从而实现社会的良性运行和协调发展。

三、救助管理的社会功能

《救助管理办法》的实施，将强制性的收容遣送改为关爱性的救助管理，是我国社会救助制度的重大改革，也是我国民主法制建设中的一件大事。救助管理以“自愿受助，无偿救助”为基本原则，为城市生活无着的流浪乞讨人员提供生活救助，保障其基本生活权益，维护其人格尊严。可以说，救助管理体现了党和政府“以人为本、执政为民”的理念，对促进社会和谐稳定具有重大意义。

救助管理的社会功能包括两个层次：一是直接的社会功能，即保障城市生活无着的流浪乞讨人员的基本生活权益；二是间接的社会功能，即维护城市社会秩序，促进社会稳定。二者是密切联系的，前者是后者的实现途径，后者是前者的必然结果。具体地说，救助管理工作必须为困难群众提供救助服务，保障其基本生活权益，调节社会关系，缓解社会矛盾，从而减少社会不稳定因素，维护城市社会秩序。

四、救助管理的原则

（一）自愿受助

自愿受助是救助管理制度区别于收容遣送制度的重要标志，是救助管理工作必须遵循的基本原则。所谓自愿受助，是指是否向救助管理机构求助、什么时候求助，是否接受救助管理机构的主动帮助等，都由当事人自行决定。也就是说只有当流浪乞讨人员请求并表示愿意接受救助时，救助管理机构才可以实施救助。如果受助人员自愿放弃救助，要求离开救助管理机构，救助管理机构不得限制。这一原则使受助人员的人格得到了尊重，也充分体现了政府高度重视保障受助人员的合法权益。

（二）无偿救助

所谓无偿救助，是指救助管理机构无偿对流浪乞讨人员提供各种服务，不得以任何形式收取其本人或家属的费用，所需费用均由各级政府“埋单”。要贯彻好这条原则，要防止产生财力的“地方保护”观念，避免出现不热心于救助管理工作的做法。

（三）救助与管理并重

救助是指救助管理机构代表国家向符合条件的救助对象无偿提供必要的生活帮助和其他便利条件。管理是指国家为确保救助工作运转正常，保障受助人员合法权益而进行的必要身份甄别、机构秩序维护、教育矫治和特殊困难人群（包括老弱病残孕、精神或智障人员）的护送返乡等工作。救助是第一位的，管理则是保障救助工作正常进行的重要手段。

（四）政府、社会和家庭责任共担

扶贫济困、救助流浪乞讨人员是政府的责任，也是全社会的义务。救助管理机构所在地人民政府应承担机构设施建设、经费保障，以及对于查找不到家庭及其家属也查找不到户籍所在地的老年人、未成年人、残疾人的妥善安置等责任。受助人员户籍所在地人民政府要承担帮助解决返家受助人员的生产生活困难，以及对于无家可归的残疾人、未成年人、老年人的安置等责任。社会责任指社会组织及个人可以采取提供线索、捐赠、义工等方式支持救助管理机构工作，也可探索由社会力量兴办公益性机构救助城市生活无着的流浪乞讨人员的办法。家庭责任指家庭及其成员应依法履行赡养、抚养之责，以免造成老年人、未成年人、残疾人生活无着流浪乞讨；对已流浪乞讨的，应予接回。

五、救助管理工作体制

救助管理是一项综合性工作，涉及多个职能部门，事关党和政府关注民生、改善民生的大局，对于社会稳定、和谐具有重要意义。搞好救助管理工作，要按照“政府主导、社会参与”的原则，积极引入社会力量参与流浪乞讨人员救助服务，开展规范化建设，构建全方位的未成年人社会保护机制，加大对职业乞讨人员的规范管理及打击与惩治力度，不断开创救助管理事业新局面。

（一）政府统一领导、规划和管理救助管理工作

救助管理工作由政府领导、规划和管理。救助管理既是政府的职能，也是政府的任务。因

此，由政府统一领导我国救助管理工作，建立健全救助管理法规，制定相关政策，明确救助管理对象、内容、方式，明确管理机构责任，统一规划救助管理中长期和近期目标，统一配置、利用社会资源，建立监督机制等，是救助管理的基本保障。

（二）民政部门统一组织、协调实施救助管理工作

救助管理涉及内容广泛，牵涉部门较多，由民政部门牵头统一组织、协调实施非常必要。例如，公安机关、城市管理相关机关对流浪乞讨人员有监管的作用和任务，但这些机关属于执法机关或者暴力机关，是强制性管理。流浪乞讨人员本身属于弱势群体，应该由民政部门这个救助和服务一体的政府部门统一组织、协调实施。

全国各级民政部门主管救助管理工作，特别是《救助管理办法》指出县级以上人民政府民政部门负责流浪乞讨人员的救助工作，并对救助管理站（县级以上城市人民政府根据需要建立的救助管理站）进行指导和监督，公安、卫生交通、铁路、城管等部门配合做好各自相关的工作。

（三）社会广泛参与救助管理工作

救助管理是一个浩大的工程，救助资金、救助机构、救助场所和救助人员需求较大，单靠政府专项资金、专门救助机构、专门救助场所和专业救助人员，远远不能满足现有的需求。流浪乞讨人员的需求包括基本生存和生活需求、医疗需求、教育需求、文化需求、法律援助需求等。我国目前针对这些需求的资源相对贫乏，政府资源总量并不丰富，因此必须进行整合和优化救助管理资源，将基金会、妇联、共青团、学校、医院、慈善总会、企业捐赠、个人资助、志愿服务等社会资源整合起来开展救助管理工作，充分发挥整体性作用，才能够更好地促进我国救助管理工作的顺利开展。

（四）坚持垂直管理与属地管理并重的方式开展救助管理工作

救助管理工作一是要加强组织领导，建立分级负责、上下协调的救助管理体制；二是要健全救助管理工作属地管理体制。实行垂直管理与属地管理并重的方式开展救助管理工作更有利于服务和管理好流浪乞讨人员。



案例

发挥“四救”功效，完善“四网一体”联动的救助管理网络

近年来，在各级主管部门的高度重视下，湖北荆门市通过完善制度、强化基础、创新机制等一系列举措，健全了以共救、义救、社救、商救为主体的“四网一体”联动救助管理服务网络，着力构建新时期临时救助管理工作新格局，切实维护了受助人员权益，得到了社会各界的充分肯定。湖北荆门市的具体做法如下。

一是扩大“共救”合作内容。不断完善由政府领导，民政牵头，公安、城管、财政、卫生、教育、司法、交通、共青团、妇联、残联等部门各司其职、齐抓共管的协作机制，整合各有关方面力量，形成救助合力，并建立定期开展重点区域联合救助巡查的常态化机制。2012 年年初，荆门市救助管理站与市公安局情报科、掇刀区公安分局、白庙派出所取得联系，将公安信息专网接入救助管理站，配备指纹、身份、图像信息采集终端机，将每个人的信息进行存档、比对，成功实现了公安信息与救助信息数据的有效对接。2012 年年底，市民政局、市城市管理局联合下发《关于进一步完善生活无着流浪乞讨人员发现机制的通知》，充分发挥城市执法（环卫）人员信息网络全城覆盖的优势，聘请城市执法（环卫）人员为救助信息引导员，进一步完善生活无着流浪乞讨人员发现机制。同时，荆门市救助管理站积极争取上级支持，进一步加强和改进该

案例

市少年儿童救助保护工作，并将未成年人救助保护工作纳入各部门精神文明创建、社会管理创新等目标考核范畴。

二是延伸“义救”服务网络。发挥市义务工作者联合会的组织优势和资源优势，建立救助志愿服务队，并设立义工救助服务站，利用夜间、周末和节假日走上街头，广泛宣传救助政策；定期到站开展爱心救助公益活动，丰富滞留人员的精神文化生活；为有暴力倾向或情绪严重不稳定的受助人员提供心理咨询和心理辅导；为有特殊困难的老人、未成年人、残疾人提供护理、照顾；为有轻微违法行为或不良倾向的未成年人和有特殊困难的流浪乞讨人员提供法律、医护、教育、家庭代养等多种服务；进一步完善救助网络，创新救助机制，增添救助活力。据统计，“义救”服务组现已注册义工1 000多名，累计组织活动1 200多次，服务弱势群体和个人4 200人次，总服务时间达9 000多小时。

三是拓展“商救”服务单位。主动联系市中心城区繁华路段的商场、商店及个体商户、商家，与其中100余家建立联系，签订“商救”协议，并在市工人文化宫、中商百货、东方百货、火车站、汽车站等要地设立救助网点，达成共建承诺，指定专人负责本单位范围内生活无着、流浪乞讨人员的引导救助工作，积极向消费者和流浪人员宣传救助政策。对发现的流浪乞讨人员，及时向救助管理站提供信息，并进行救助、护送或引导；对职业乞讨人员进行劝导、教育；对操控儿童的不法分子及时报警进行打击。在极端天气条件下，各商家、商户积极行动，主动向救助管理站捐赠各类衣物、棉被达1 000余件，为救助工作提供了一定的后勤保障。

四是完善“社救”服务站点。在切实做好站内救助的基础上，充分利用街道、社区资源，将社区救助点的建立完善作为该站的重要业务工作。与社区救助点签订救助共建协议，开设专门的救助服务窗口，进一步明确工作职责，建立工作机制，强化源头治理，做到阵地、人员、机制“三健全”。在实现全市城镇59个社区全部设立救助咨询点的基础上，进一步拓展工作思路，增设市区3个街道、8个社区为临时救助点。发动社区网格员开展日常巡查活动，发现流浪乞讨人员做到及时告知、引导和护送，对本辖区内易流浪、走失人员和问题家庭的评估实行跟踪管理，及时掌握并建立基础台账，做到救助对象、信息、规范“三落实”，定期帮扶施救。利用社区政策宣传栏、活动展板、救助联系卡，通过在社区发放宣传资料，开展救助服务进社区，与社区联谊等活动，宣传救助管理法规政策、救助办法和救助程序，充分调动居民，引导群众支持、参与社会救助，积极打造社区监护网、社区救助网和社区安置网，形成了条块结合、无缝对接的社区救助管理服务网络。自2011年以来，共发动社区信息员300余名、社区志愿者200余名，帮扶困难群众1 200余人，社区引导已成受助人员入站的重要途径之一。

资料来源：赵刚．打造救助管理服务平台　创新救助管理体制机制[EB/OL]．(2014－06－20)[2015－03－01]．http://jm.hbmzt.gov.cn/gzyj/201406/t20140620_185175.shtml.

思考题

1. 结合案例，谈谈你对流浪乞讨人员的认识。
2. 简述社会救助的基本含义与特征。
3. 联系实际，谈谈救助管理的原则。



讲题二　我国救助管理制度的建立与完善

一、我国救助管理制度的建立

20 世纪改革开放初期,随着我国农村经济体制改革的深入,农村大量剩余劳动力开始向城市流动,同时,还有一些逃避计划生育的人员、遭受自然灾害的灾民以及职业乞讨人员也开始涌向城市,使城市流浪乞讨人员数量呈逐步上升趋势。为了确保城市社会的公共秩序与安全稳定,维护改革开放的初步成果,国务院于 1982 年正式公布实施了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。虽然收容遣送制度是当时社会保障制度的一个重要组成部分,但其首要价值目标是维护社会秩序,确保社会稳定,在价值目标取向及具体实施上都与救助管理制度存在较大区别。

首先,在管理性质上,收容遣送不仅是一项社会救济工作,同时也是一项社会行政管理工作,救助管理则是一项福利制度。收容遣送的任务不是单纯的收容遣送,还负有教育与改造的责任。因此,强制便成为收容遣送工作的一项特殊和必要的手段。但收容遣送的强制性和公安、法律部门的强制性不同,它不是某种处罚,而是以教育为主,辅之以必要的行政措施和治安措施。救助管理是一项福利制度,是针对社会弱势群体的一种选择性福利。因此在实施收容遣送时,收容站可安排被收容的人员在待遣期间从事力所能及的生产劳动,被收容人员按劳取酬,甚至收容站还可向被收容人员收取一定的费用。而救助管理工作则应基于无偿救助原则,救助管理站不得向受助人员、其亲属或者所在单位收取费用,不得以任何借口组织人员从事生产劳动。其次,在管理体制上,收容遣送具有明显的共管性,救助管理则主要由民政部门负责。《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》规定:“收容遣送工作由民政、公安部门共同负责。”1995 年中办厅字(42)通知进一步明确了这一规定:收容遣送工作由民政部和公安部门共同承担;公安机关负责对影响社会治安管理的流浪乞讨人员的收容工作,民政部门协助;民政部门负责收容遣送站的管理和遣送工作,公安机关协助。救助管理工作则由民政部门负责,公安机关被淡出救助管理领域。在整个《救助管理办法》中,公安机关只出现了两处,那就是在第四条与第五条。再次,在管理方式上,收容遣送进行封闭式管理,救助管理则实行开放式管理。为了有效实施封闭式管理,收容遣送站房间窗户上有铁栏杆,户门也是封闭的铁门,被收容的人员基本上没有自由。而救助管理实行开放式管理,受助人员可自由出入救助管理站,站内还为受助人员提供了各种生活娱乐设施及通信设备,如电视机、各种棋牌及电话等。从收容遣送到救助管理,说明我国政府正在由权力政府向责任政府转变。

综上所述,在实际实施过程中,收容遣送制度已成为一项融合社会治安、社会救助及社会管理等多元化性质的社会事务管理制度。收容遣送站一方面扮演着社会救助者角色,收容救济因为无力自行解决食宿而流落街头的流浪乞讨人员,另一方面又处于管理者的地位,有权强制性地收容、遣送影响社会秩序的人员,即便这种决定收容、遣送的标准带有较强的主观色彩。也正是这种以稳定秩序和保障基本人权为内容的双重职责,为收容遣送制度在具体实施过程中产生异化提供了可能。[1]收容遣送制度对社会秩序的过分强调,在很大程度上淡化了收容遣送制度的救助性,尤其是制度施行的后期,一些地方的工作人员由于法律意识不强,执法发生较大偏离,甚至造成了对公民权利的侵犯。

[1] 秦前红,宦吉娥. 从收容遣送到社会救助制度变迁的法理学分析[J]. 武汉大学学报:哲学社会科学版,2005.

2003年3月17日晚上，任职于广州某公司的湖北青年孙志刚在前往网吧的路上，因没有暂住证，被警察送至广州市“三无”人员（即无身份证、无暂住证、无用工证明的外来人员）收容遣送站收容。次日，孙志刚被收容站送往一家收容人员救治站。在这里，孙志刚受到工作人员及其他收容人员的殴打，并于3月20日死于这家收容人员救治站。“孙志刚事件”发生后，流浪乞讨现象成为社会各界普遍关注的焦点问题。

党和政府一直重视流浪乞讨问题，非常关心流浪乞讨人员的生活与生存，注重保障流浪乞讨人员的基本权益。“孙志刚案件”的发生，更促进了国务院对社会救助制度的改革。2003年6月20日，国务院第38号令公布施行《救助管理办法》，同时废止了1982年5月发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。根据《救助管理办法》，民政部于2003年7月21日公布了《实施细则》，与《救助管理办法》同时施行。这两个文件的出台，标志着我国救助管理制度正式建立。从此，我国的救助管理制度开始从强制收容遣送向自愿接受救助转变。这一转换折射出了人权保障的光芒，体现了法治进程中的人性关怀，是我国社会的一大进步。

① 我国救助管理制度有着充分的宪法依据，合法性强。救助管理充分尊重公民的自由与权利，强调受助人员的人身安全和财产安全应得到保障。《救助管理办法》的第九条指出：“救助站应当保障受助人员在站内的人身安全和随身携带物品的安全，维护站内秩序。”第十一条明确规定：“救助站应当劝导受助人员返回其住所或者所在单位，不得限制受助人员离开救助站。救助站对受助的残疾人、未成年人、老年人应当给予照顾；对查明住址的及时通知其亲属或者所在单位领回；对无家可归的由其户籍所在地的人民政府妥善安置。”受助人与代表国家实施救助的工作人员是具有平等地位的个体，不存在谁比谁更高尚、更有权力。

② 我国救助管理制度明确了对流浪乞讨人员实施救助是救助管理的唯一目标。《救助管理办法》第一条明确指出：为了对在城市生活无着落的流浪乞讨人员实施救助，保障其基本生活权益，完善社会救助制度，制定本方法。第三条明确规定县级以上人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员；并应当将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。而且，新的救助管理制度由民政部门负责，公安部门不再直接介入，而是与卫生、交通、铁道、城管等部门一起“在各自的职责范围内做好相关工作”。这体现了新型救助管理制度不具有强制色彩。

③ 我国救助管理制度明确了其救助对象就是城市生活无着的流浪乞讨人员。按照《实施细则》的规定，救助管理的救助对象就是因自身无力解决食宿，无亲友投靠，又不享受城市最低生活保障或者农村五保供养，正在城市以流浪乞讨度日的人员。细则同时明确指出“虽有流浪乞讨行为，但不具备前款规定情形的，不属于救助对象”。在工作实际中对人员自由流动给予默认，也对一些职业乞丐的存在给予了默认。

④ 我国救助管理制度明确规定了自愿受助、无偿救助两个基本原则。自愿受助是指求助人员到救助管理站自愿求助，经询问符合救助对象的范围，救助管理站应给予救助。任何人不得强制流浪乞讨人员到救助管理站接受救助，同时受助人员也可以自愿放弃救助，救助管理站不得限制。公安机关和其他有关行政机关的工作人员在履行自身职责时发现流浪乞讨人员，主要负有告知救助途径和引导流浪乞讨人员接受救助的义务。他们应当告知流浪乞讨人员向救助管理站求助；对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，还应引导、护送到救助管理站接受救助。公民是否需要救助要依据其自身的判断，是否要求救助也要充分尊重个人的意愿，工作人员不得依仗手中权力歧视或者虐待受助人员。这些标志着新型救助管理制度对个人自由意志的充分尊重。所谓无偿救助，指救助管理站不得向受助人及其家属和单位收取费用，也不得组织受助人从事生产劳动以抵销生活费及返家所需费用，救助工作所需经费由财政保障。

⑤ 我国救助管理制度明确规定了救助内容。《救助管理办法》第七条规定了救助管理站应当根据受助人员的需要提供下列救助：提供符合食品卫生要求的食物；提供符合基本条件的住

处;对在站内突发疾病的,及时送院救治;帮助与其亲属或者所在的单位联系;对没有交通费返回其住所地或者所在单位的,提供乘车凭证。在实际工作中,还增加了对长期滞留人员的安置和特殊困难救助对象跨省护送返乡等救助内容。

⑥ 我国救助管理制度明显强化了对救助管理站工作人员的约束,而减轻了对受助人员的约束。《救助管理办法》第十四条明确规定:“县级以上人民政府民政部门应当加强对救助管理站工作人员的教育、培训、监督。救助管理站工作人员应当自觉遵守国家的法律、法规、政策和规章制度,不准拘禁或者变相拘禁受助人员;不准打骂、体罚、虐待受助人员或者唆使他人打骂、体罚、虐待受助人员;不准敲诈、勒索、侵吞受助人员的财物;不准克扣受助人员生活供应品;不准扣压受助人员证件、申诉控告材料;不准任用受助人员担任管理工作;不准使用受助人员干私活;不准调戏妇女。违反前款规定构成犯罪的依法追究刑事责任,尚不构成犯罪的依法给予纪律处分。”

二、我国救助管理工作存在的主要问题

我国救助管理制度的出台与实施体现了党和政府对弱势群体的人文关怀,体现了救助管理者与受助者之间的平等关系,也较好地维护了受助者的基本生活权益。这是我国社会救助制度的重大改革,也是我国民主法制建设中的一件大事。《救助管理办法》实施以来,受到了社会各界的好评,但也还存在一些问题。

(一) 救助对象情况复杂,甄别难度大

主动到救助管理站求助的人员五花八门:有因财物被盗、被骗、被抢而生活困难,要求解决返家路费的;有务工不着或探亲不遇,请求救助的;有身患疾病,要求救助管理站出钱治病的;也有一些好逸恶劳,骗吃“民政饭”的,等等。据统计,广州市救助管理站在实施《救助管理办法》的前20天里,共计接待求助人员801人,其中符合救助条件的仅28人,属于临时救济对象的663人,不属于救助及救济对象的110人。在临时救济对象中,财物被盗的有129人,财物被骗的有152人,财物被抢的有79人,财物丢失的有37人,无钱返乡的有69人,生活无着的有79人,务工不着的有26人,探亲不遇的有10人,其他82人。通过引导、护送到救助管理站的主要是一些残疾人、老年人及流浪儿童。有些单位、社会团体和群众还把一些患有严重疾病和重伤的人员引导、护送到救助管理站求助。

由于求助人员在构成上非常复杂,加上救助管理站人员在核实救助对象时只能通过询问方式,因此,很难核实求助人员所述情况的真实性。有的求助对象故意编造虚假姓名,隐瞒真实情况;有的装聋作哑,拒绝回答工作人员的询问。这些都给救助管理工作者正确甄别救助对象造成了很大的困难,同时也给救助管理站工作的顺利开展带来了许多障碍。

(二) 救助管理机构出口不畅

《救助管理办法》第十一条规定:“救助管理站应当劝导受助人员返回其住所或者所在单位,不得限制受助人员离开救助管理站。救助管理站对受助的残疾人、未成年人、老年人应当给予照顾;对查明住址的,及时通知其亲属或者所在单位领回;对无家可归的,由其户籍所在地人民政府妥善安置。”但由于有些受助人员家庭住址偏僻,没有办法与其亲属联系;有的虽已联系上,但其亲属或单位不愿来接;还有一些求助对象是盲聋哑、痴呆傻、精神病患者,或无家可归者,他们很难提供可靠信息,也无法联络。这些都会使一部分人长时间滞留在救助管理站,造成救助管理机构出口不畅。调查发现,有的受助人员在救助管理站滞留的时间长达20多天,大大超过了《实施细则》中规定的救助期限,即一般不超过10天。

（三）救助管理机构对特殊求助对象的管理服务难度大

首先是救助管理工作者对合理而不合法的求助对象管理服务难度大。例如，在重庆市主城区几个救助管理站的受助对象中，同时符合《实施细则》中所规定的4个条件的不到求助对象的10%，绝大多数是因被偷、被抢、被骗而生活暂时陷入困境者。对这些对象，救助管理工作者处在两难的境地。其次是对未成年人的管理服务难度大。未成年人是个很特殊的群体，比较容易受到不良环境的影响或不良团体的唆使、欺骗与操纵。如果救助管理站对他们采取自愿求助的态度，那么对未成年人及社会都不利；如果对他们进行强制的救助管理，不仅难度大，而且无法律依据。再次是对精神病人及弱智群体的管理服务难度大。他们不能很好地控制自己的行为，在站内乱跑乱叫，到处拉屎撒尿，有的甚至破坏公共设施，殴打救助管理人员。最后是对危重病人的管理服务难度大。救助管理站经常遇到一些个人甚至团体或单位，将危重病人送入救助管理站。严格来说，他们并不完全符合细则中关于救助对象的规定，救助管理站也没有能力负担庞大的医药开支，但出于人道主义，救助管理站还是不得不实施救助。

（四）救助管理资金缺口大

《救助管理办法》规定：救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。应该说救助管理站的基本运行经费是能够得到保证的。但目前我国的救助管理站基本上是在原有的收容遣送站基础上改造而来的，房屋简陋，功能不全，很大程度上仍带有收容遣送站强制性管理的痕迹，根本不能体现出人性化管理，因而须进行大量的基础设施改造。要改造基础设施就需要资金，而且所需经费数量较大。

（五）救助管理亟待形成合力

《救助管理办法》实施以来，社会各界反映较好。但同时也有反映：搞好救助管理工作仅靠民政一家可谓是“势单力薄”，救助管理亟待形成合力。首先表现在街头流浪乞讨人员数量明显增多，严重影响城市形象与社会治安。从外地流入到城市的流浪乞讨人员很少主动求助，多数在街头流浪乞讨。其次是未成年人流浪乞讨人员违法犯罪活动日趋突出。在很多地方从事强讨恶要和偷、抢活动的流浪乞讨人员，绝大部分是受他人教唆的14岁以下的未成年人。

三、我国救助管理制度的进一步完善

（一）加强农村社会保障制度建设，从源头上减少流浪乞讨人员的产生

城市流浪乞讨现象的形成是社会转型加速背景下个人、家庭及社会因素共同作用的结果。尤其是农村的贫困问题，是引发城市流浪乞讨的重要因素。要从根本上解决城市流浪乞讨问题，应在全面深入地改进救助管理工作本身的同时，加强农村社会保障制度建设，从源头上减少流浪乞讨人员的产生。首先要建立健全农村社会保障制度，特别是要完善农村五保、农村医疗、农村住房、农村教育、农村法律、农村大病救助等相关保障制度。其次要完善进城农民工的社会保障措施。要从城乡分割的户籍制度入手，拆掉构成二元社会保障结构的社会基础，建立和完善包括流动人口在内的城乡一体的社会保障体系。要尽快建立健全针对进城农民工遇到的特殊情况下的紧急社会救助制度。部分进城农民工，从农村来到城市，收入低、保障弱，脱离了原有的社会支持系统，在城市时刻面临着找不到工作、失业、财物丢失、伤病等风险，有时候还成为偷盗、诈骗、抢夺、伤害等不法侵害的对象，处境较为艰难，特别是部分妇女、儿童、老年人、精神病人、患有严

重疾病的人员、残疾人、流浪乞讨人员、刑满释放后无家可归的人员、呆傻智障人员、走失人员、上访人员、拾荒人员等，几乎随时有可能面临各种困境和威胁，陷入身无分文、举目无亲、生活无着的境地。完善进城农民工的社会保障措施，建立健全针对进城农民工遇到的特殊情况下的紧急社会救助制度，能有效保障这类特殊群体的基本生存和生活权益。要进一步完善进城农民工的住房、子女教育、法律援助、医疗等社会保障措施，逐步使进城农民工与城市居民享有同等的社会保障政策。

（二）完善救助管理的有关制度，加快救助管理规范化、制度化建设步伐

① 尽快修改完善《救助管理办法》的某些条款。首先要修改某些欠科学的条款。例如，《救助管理办法》第一条把救助对象界定为“城市生活无着的流浪乞讨人员”是欠科学的，应界定为“生活无着的流浪人员”。理由有二：其一，把救助对象界定为“城市生活无着的流浪乞讨人员”，其后果是使政府、社会不能公平地对待所有生活无着落的流浪乞讨人员，农村生活无着的流浪乞讨人员该不该救助呢？其二，绝大多数人是有志气的，有的人虽生活无着，但不愿乞讨，流浪与乞讨并非在任何情况下都是同时发生的。如果我们把救助对象界定为“生活无着的流浪人员”，就能把外出临时遇困而生活无着的人员纳入救助范围，既能大大减少社会问题的产生，促进社会的稳定，又不会花太多的钱。又如，《救助管理办法》第十五条规定：“救助管理站不履行救助职责的，求助人员可以向当地民政部门举报；并对直接责任人员依法给予纪律处分。”在我国，救助管理站都属当地民政部门的下属部门。自己教育处理自己所管理的下属部门，看起来似乎合情合理，但在实际操作过程中难免出现讲情面的情况。对救助管理站不履行救助职责的，是否由其他部门来查证处理更合理、更有效呢？其次要修改某些太不具体与过于细化的条款。如《救助管理办法》第二条规定：“县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并应当将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。”其中的“应当”、“积极”等本身就比较含糊、很不具体的字眼，在操作过程中灵活性大，可松可紧。另外，我国地域广大，地区差异明显，若当地财政困难，无法支撑救助管理工作所需经费又该怎么办呢？与此同时，某些条款却又规定得太细，如“八不准”，这样的规定容易让人产生误会，有人不禁要问：是不是除了这 8 个方面不准外，其他行为就可以呢？

② 加快制定相关的配套制度。各省（自治区、直辖市）应根据《救助管理办法》及《实施细则》，结合本地实际，制定《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》、《救助管理站工作人员行为规范》、《救助管理工作程序》、《安全检查制度》等规章制度；各救助管理站应制定《工作人员岗位职责》。

③ 以法规的形式进一步明确民政、公安、交通、卫生、财政等部门在救助管理工作中的具体权责，建立社会联动的救助工作机制，确保救助管理站的良性运行。

（三）加强宣传教育，在救助管理领域树立正确的价值观

救助管理制度属于社会政策的范畴。社会政策是国家为解决社会问题、改善社会环境、促进社会公正与进步而实施的政策。其最重要特征就是价值关联性，也就是说，社会政策是为实现其确定的价值目标的。救助管理制度作为社会政策的一种，它的价值目标就是关怀和照顾城市生活无着的流浪乞讨人员，为其提供临时性的机构救助，保障其基本的生活利益，帮助城市里的这部分弱势群体走出困境。

作为社会主义国家，为全体社会成员特别是弱势群体提供服务和保障是应尽的责任，实施社会救助是尽职尽责的方式，社会成员在遭遇困难时有权依照相应的政策接受国家的帮助与救助。我国的救助管理站基本是由原先的收容遣送站转变而来的，救助工作人员也是由原先的收容遣

送站工作人员组成的，部分工作人员仍然保留有以前对流浪乞讨人员可以强制管理的心理。特别是有些地方的工作人员存在一种恩赐观，即自我感觉高高在上，认为实施社会救助是对被救助者的施舍；与之相对应的是在广大人民群众中则存在一种接受帮助是被施舍的、不光彩行为的错误思想。这种观念是与现代救助管理有着本质区别的。因此，要使大家转变这种恩赐观念，使大家认识到现代社会的贫困问题往往是由社会原因导致的，而非仅仅是个人因素。社会救助是国家和社会对公民的责任，接受救助则是任何符合条件的公民的权利。

救助管理机构及其工作人员代表国家对公民尽应尽的责任，为弱势群体服务，而非对其进行施舍。

（四）多渠道筹集资金，确保救助管理所需资金足额到位

资金是确保救助管理站正常运转的重要基础，也是搞好救助管理工作的保障。收容遣送之所以在有的地方发生变性，出现扩大收容范围，对收容对象乱收费、乱罚款的现象，一个重要原因就是收容遣送站运转资金不足。为此，有必要想办法确保救助管理资金按时足额到位。各级政府应为救助管理提供必要的资金保障，县以上政府应将救助管理工作所需经费列入财政预算，并解决重点地区、贫困地区资金缺口问题。要建立救助管理资金增长机制，使救助管理资金与国民经济同步增长。还应拓展社会资金的来源渠道，积极鼓励和倡导社会力量募捐，建立培养流浪人员生存技能的培训基金，尽力扩大救助管理的资金来源。要加强宣传，调动民间组织、个人力量及各种社会力量参与救助管理工作。

（五）加强救助管理队伍建设，造就一支高水平的救助管理队伍

救助管理是一项服务型的管理工作，救助管理工作人员在很大程度上是一个社会工作者。为了适应新的救助管理工作的需要，有必要加强救助管理队伍建设，让救助管理工作人员具备较高素质。

① 救助管理人员要有较高的政策理论水平。作为一名合格的救助管理人员，首先要准确理解、掌握国家有关救助管理工作的方针、政策，毫不动摇地按照党和政府的有关政策办事，自觉维护受助对象的切身利益。其次要树立法律意识，切实提高自己的执法水平，做知法、守法、护法的模范。

② 要有高尚的职业道德。救助管理工作是一项直接将党和政府的政策、关怀变成现实的工作。要做好这项工作，要求广大从业人员具有高尚的职业道德：热爱本职工作，自觉投身社会救助管理工作；发扬不怕苦、不怕脏、任劳任怨、不图名利、乐业进取、无私奉献的精神；富有爱心，责任感强；尊重人格，保护受助者的权利；举止高雅，语言文明，勤于服务，善于服务。

③ 要有一定的专业知识。救助管理工作是一种典型的助人工作。要搞好这项工作，工作人员必须掌握一定的关于社会和关于人的知识。要站在较高的水准上观察、认识、分析人的行为与心理。

④ 要有较强的职业能力。救助管理工作的工作对象十分复杂，对象的复杂性要求救助管理工作人员有较强的社会交往能力、组织能力及决断能力。

（六）加强合作，营造有利于救助管理的社会环境

① 进一步加强政府各部门之间的合作。救助管理工作由民政部门负责，并非排除其他部门的作用。民政部要做好本级所属救助管理工作，制定救助措施和规章制度，负责联系流出地区民政部门，做好受助人员的返回与护送工作，负责对住址不详的流浪乞讨人员进行安置；公安部门除了引导、劝导流浪乞讨人员之外还要配合救助管理的外联、护送等工作；卫生部门要在现有基础上积极配合救助工作，改善救助管理站合作医院的条件，确保受助人员得到应有的救助；交通

部门要指导各汽车站、火车站等运输企业协助民政部门做好救助工作，为流浪乞讨人员返回流出地工作提供职责和能力范围内的协助；司法部门要加强对救助人员的相关法律法规宣传、教育，要积极提供相关服务，等等。只有加强各部门之间的合作，才能形成巨大的合力，才能扎扎实实地把救助管理工作搞好。

② 进一步明确政府、社会、家庭三者的救助管理责任。在实施救助管理方面，政府的主要责任是：制定有效的救助管理制度，如《救助管理办法》、《实施细则》及《救助管理站管理规定》等；提供资金保障，保障流浪乞讨人员的基本生活权益，是各级政府应尽的责任；建立与完善救助管理所需设备、设施，包括救助管理站的生活设施、管理设施；培养一支高素质的救助管理与服务队伍。社会的主要责任是：社区居委会和农村村委会要做好问题家庭的早期干预工作，教育、监督家庭履行好监护和扶养责任，防止受虐待或被遗弃的未成年人、老年人、残疾人、精神病人或其他丧失劳动能力的人流离失所；积极参与救助管理工作；不为“职业乞丐”提供滋生的土壤，一般情况下不直接向乞丐施舍金钱。根据人与社会的关系，人出生后遇到的第一个社会化环节就是家庭，家庭对个人的影响非常大，家庭在我国绝大多数社会问题的解决方面都具有非常重要的作用。对于流浪乞讨人员来说，亲情的慰藉是最需要也是最不可替代的。家庭的主要责任是：家庭成员要强化家庭责任意识，充分认识家庭的抚育、赡养功能；配合政府开展救助管理工作。

（七）加强救助管理站的内部管理，提高救助管理服务水平

救助管理站内部管理非常重要，包括人事管理、制度建设、救助机制建设、财务管理等。加强救助管理站的内部管理，目的是提高救助管理的服务水平。

① 加强救助管理站人才队伍建设。要根本解决受助人的问题，心理疏导和矫正是关键，要做好这项工作，必须由高素质的人员去从事这项工作。因此，救助管理机构必须改善救助管理人员结构，提高工作人员素质，吸引更多具有心理咨询与治疗技术、社会工作专业技术等相关技能及高尚职业道德的人才加入救助管理工作队伍。

② 加强救助管理站制度建设。救助管理站的服务需要有制度作为依据，因此必须建立以救助对象需求为导向的管理制度，做到救助服务有据可依、有章可循。

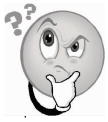
③ 加强救助管理机制建设。例如，救助管理站经常要面对一些有偏激思想或情绪、精神失常或者无行为能力的人员，这些人员如果在救助管理站发生了什么事或者造成了什么事故，都会对救助管理的社会声誉带来不良影响。因此，救助管理部门应该建立相应的危机管理机制，在工作中不断总结和借鉴相关先进经验，学习有关危机干预和管理知识，从而提高危机管理能力。

④ 加强救助管理站财务管理。财务管理是救助管理站的重要问题，救助管理资金属于专项服务资金，不能挪用，要做到专款专用，保证不浪费一分钱，把每一分救助资金都用于服务救助管理对象上。

⑤ 加强救助管理信息网络建设。目前，我国各个救助管理站的工作在很大程度上是独立运行的，救助管理站之间的信息流通与分享效率低，救助管理站与其他相关部门的协调合作过程中信息流通不畅，影响了救助管理工作的有效实施或降低了救助效益。因此，应建立一个连接民政、公安、交通、司法等部门的公用信息网络，使得各种信息和资源联网共享，为顺利解决救助管理中诸如核实、外联、发放乘车凭证、护送受助人返乡及受助人员返乡后的社会救助等种种棘手问题提供帮助。

⑥ 完善公益救助平台。现在，各地对流浪乞讨人员的救助管理仅限于政府部门，这种救助管理工作方式限制了救助管理的工作效率，也使得丰富的社会资源不能充分有效地到达困难群体。为此，有必要积极引入非政府力量，如非营利组织、社区、家庭等参与对城市流浪乞讨人员的救助管理工作。同时，应鼓励和支持民间组织、慈善团体、宗教组织及广大市民，通过志愿服务工

作、捐款捐物、告知引导和直接救助等多渠道、多形式参与救助工作。号召、引导市民将钱物捐赠给慈善团体和公益组织用于弱势群体的救助，使市民的爱心既有施放之处，又能防止受骗上当，还能缩小职业乞讨人员的生存空间。



思考题

1. 简述救助管理制度与收容遣送制度的不同之处。
2. 理论联系实际，谈谈怎样完善我国救助管理制度。

讲题三　我国社会救助制度体系建设

社会救助是指国家和其他社会主体对于遭受自然灾害、失去劳动能力或者其他低收入公民给予物质帮助或精神救助，以维持其基本生活需求，保障其最低生活水平的各种措施。通常情况下，我们也将社会救助称为社会救济。但严格来说，社会救助与社会救济是有区别的。社会救济是一种消极的救贫济穷措施，是基于一种同情和慈善的心理对贫困者行善施舍，多表现为暂时性的救济措施；而社会救助则表现为一种积极的救困助贫措施，是政府作为自己的一种责任而采取的长期性救助。社会救助体现了浓厚的人道主义思想，是社会保障的最后一道防护线和安全网。

社会救助制度体系是指政府为保障社会成员的基本生活，帮助他们解决生活中遇到的特殊困难而设计的一系列制度，以及为保证这些制度的实施而形成的管理体制、运行机制、组织网络、物质技术条件等要素有机结合而成的整体。在党中央、国务院的高度重视和正确领导下，近年来，我国社会救助事业发展很快，初步构建了以最低生活保障、特困人员（农村五保供养对象和城市“三无”人员）供养、受灾人员救助以及医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助为主体，以社会力量参与为补充的社会救助制度体系，基本实现了救助范围覆盖城乡、操作程序明确规范、困难群众应保尽保、救助水平逐步提高的制度目标。据民政部统计，2013 年我国城市最低生活保障救助 1 096 万户，2 061 万人，全年支出资金 724.5 亿元；农村最低生活保障救助 2 925 万户，5 382 万人，支出资金 841.9 亿元；救助农村五保供养对象 538 万人，支出五保供养资金 174.3 亿元；救助城市“三无”人员 90 万人；实施医疗救助 1 亿多人次，支出资金 260 亿元；实施临时救助 3 937 万户次，支出资金 93.4 亿元；紧急转移受灾群众 1 200 万人次，救助受灾群众 8 000万人次。此外，教育救助、住房救助、就业救助等救助制度有序推进，救助水平和覆盖面稳步提高，困难群众得到的实惠越来越多。[1]

一、我国现行社会救助制度体系的内容

在我国，社会救助制度体系主要包括最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助这 8 项制度以及社会力量参与等内容。

（一）最低生活保障

最低生活保障是指国家对家庭人均收入低于当地政府公告的最低生活保障标准的人口给予

[1] 中华人民共和国中央人民政府网站，2014－03－17[2015－05－20]. http://www.gov.cn.

一定现金资助，以保证该家庭成员基本生活所需的社会保障制度。最低生活保障标准，由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布，并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整。

获取最低生活保障是公民的一项基本权利，我国宪法第四十五条明确规定："中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。"最低生活保障制度提供的仅仅是满足最低生活需求的资金或实物，目的是在公平与效率之间寻求适度，是社会保障制度中的最后一道安全网。最低生活保障制度体现了人道主义精神，不问致贫的原因，只看受助者是否真正贫困，也没有什么资格限定，体现了人人平等的原则。这项制度采取普遍性的全面保障原则，不需要个人承担任何缴费义务，体现的是公民基本的生存权利、国家的责任和社会的文明进步。

最低生活保障是社会救助的首要任务。要做好最低生活保障，必须先制定一个最低生活保障标准，定好贫困线。贫困具有绝对意义，也有相对意义。绝对贫困是指缺乏维持生命所需的最低限度饮食和居住条件，通常指的是食不果腹、衣不遮体、居无定所；相对贫困是指与当时当地社会平均生活水平之间的差距与不足，达不到社会成员的中等生活水准。但不论是绝对贫困还是相对贫困，都是在某一特定历史时期、特定地区经济社会发展水平的界定，是动态发展和不断变化的。对贫困和贫困线的界定应该从历史和地区的相关因素考虑。贫困线的划定可分为绝对贫困线的测定与相对贫困线的测定。绝对贫困线的测定方法包括恩格尔系数法、市场菜篮子法和马丁法3种；相对贫困线的测量方法包括比例法和生活形态法。我国目前采用的是绝对贫困的概念，主要用恩格尔系数法、市场菜篮子法和马丁法等来进行城乡居民最低生活保障线的测量。

最低生活保障是党和政府为保障困难群众基本生活而做出的一项基础性制度安排，是关系群众衣食冷暖的民生工程，是夯实党的执政基础的民心工程，是分享改革发展成果的德政工程，是维护社会和谐稳定的同心工程。加强和改进最低生活保障工作，要牢牢把握应保尽保、公平公正、动态管理、统筹兼顾的基本原则，不断提高最低生活保障制度的科学性和执行力。要运用科学方法，合理确定最低生活保障标准，确保把有限的资金真正用到那些急需帮助的困难群众身上。要紧紧抓住完善对象认定条件、健全审核审批机制、保障群众参与监督、强化监管查处机制、加强制度有效衔接等关键环节，抓紧研究制订最低生活保障家庭大额财产的标准和条件，明确核算和评估的具体办法，建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制，进一步规范最低生活保障申请、审核、审批等工作环节，建立最低生活保障投诉举报核查制度，切实推进管理服务的规范化、精细化，为困难群众提供更好的最低生活保障服务。

（二）特困人员供养

在我国，国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定赡养、抚养、扶养义务人为无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，给予特困人员供养。特困人员供养的内容包括提供基本生活条件、对生活不能自理的给予照料、提供疾病治疗、办理丧葬事宜4个方面。特困人员供养标准，由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府确定、公布。同时，特困人员供养应与城乡居民基本养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障等制度相衔接。在供养方式上，特困人员供养可以实现集中供养，也可以在家分散供养。特困供养人员可以根据自己的情况自行选择供养形式。特困人员供养服务机构应当遵守国家和本市有关规定，建立健全内部管理规定和服务制度。供养服务机构中从事供养服务的工作人员应当经过岗前培训，掌握与岗位要求相适应的知识技能。

（三）受灾人员救助

灾害是自然界特有的现象。由于当今人类社会的科学技术水平还没能达到消灭灾害的程

度,因此灾害的出现在某种程度上具有不可避免性,也就是说,灾害的发生是不以人的意志为转移的。但灾害的发生、发展至消灭具有一定的规律,通过人类社会日益进步与发展的科学技术,灾害又是可以防范的,人们可以通过科学的方法和积极的措施使灾害损失减到最小。

受灾人员救助是国家对基本生活受到自然灾害严重影响的人员提供的生活救助,其目的是通过救助,使灾民摆脱生存危机,同时使灾区的生产、生活等各方面尽快恢复正常秩序。我国自然灾害救助实行属地管理,分级负责。自然灾害发生后,县级以上人民政府或者人民政府的自然灾害救助应急综合协调机构应当根据情况紧急疏散、转移、安置受灾人员,及时为受灾人员提供必要的食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所、医疗防疫等应急救助。

灾害救助工作是一项复杂的系统工程,需要各方面力量的密切配合,因而实施救助的主体必然要涵盖多方面的因素。根据在救灾活动中的职责、角色和作用等方面的差异,救灾主体可分为党政组织、非政府组织和其他主体三大类。我国灾害救助主要包括国家灾害救助、救灾保险制度、互助互济、生产自救 4 种形式。

国家灾害救助是灾害救助的主要形式,这是由灾害发生的不确定性、灾害后果的严重性等因素决定的,因为只有国家才能整合大量的社会资源进行及时有效的救助。中央政府一直设有专项救灾款目。随着经济体制的转变,我国的国家救灾体制也发生了相应变化。现在实行的财政分级负责,是与国家财政体制改革和分税制相配套的制度,要求地方政府在财政预算中必须设立专项救灾拨款科目。救灾保险制度是指由政府负责组织,以各级财政和社会化集资作为物质基础,保障灾民基本生活和恢复其简单再生产的一种灾害保障形式。从 1987 年开始,国家民政部门先后在全国 102 个县进行了救灾保险改革试点,对农作物、养殖业生产、农房、农村劳动力等实行救灾保险。具体方法是:由中央救灾经费、地方财政补贴、农民自己缴纳的保险费形成救灾保险基金,当灾害发生、灾民需要时,给予相应的生活、生产等方面的保障与补偿。互助互济是对传统救灾体制的财力机制进行改革的重要内容,即由以前中央财政单一拨款发展为资金来源社会化的模式,主要以救灾互助储金会、储粮会的形式开展。这两种形式是在农村居民之间自发组织的主动迎接灾害的互助形式。生产自救历来是我国救灾工作的重要内容。新中国成立初期,救灾工作的方针是“生产自救,节约度荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”;当农村公社化以后,农村也采取集体经济体制,救灾工作方针随之改为“依靠群众,依靠集体,生产自救,辅之以国家必要的救济”。改革开放使我国进入新的历史时期,1983 年,全国民政会议提出了“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的救灾工作方针。从新中国成立后的 3 个不同时期所制定的救灾工作方针可见,我国救灾工作的指导思想是首先强调生产自救,同时加以群众互助和国家救助,这是由我国人口众多、灾害频发、国民生产力水平低下等具体国情所决定的。

(四) 医疗救助

医疗救助是指国家和社会针对那些因为贫困而没有经济能力治病的公民实施专门的帮助和支持。它通常是在政府有关部门的主导下,社会广泛参与,通过医疗机构,针对贫困人口中的患病者实施的恢复其健康、维持其基本生存能力的救治行为。医疗救助是对无力支付医疗费用的贫困伤病患者提供救助。在我国可以申请相关医疗救助的人员有:最低生活保障家庭成员,特困供养人员,县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员。医疗救助的形式有两种:一是对救助对象参加城镇居民基本医疗保险或者新型农村合作医疗的个人缴费部分给予补贴;二是对救助对象经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后,个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自负费用给予补助。此外,还规定要建立疾病应急救助制度,对需要急救但身份不明或者无力支付急救费用的急重危伤病患者给予救助。

疾病和贫困往往是共同存在的,有着较强的纽带关系。贫困人员由于营养不良、卫生环境恶劣、缺乏自我保健意识和医学常识、心理压抑和超负荷体力劳动等原因,非常容易生病。贫困人员看病难是我国现阶段比较突出的社会问题,因此,做好贫困救助工作,也必须做好医疗救助工作,二者密不可分。同时,建立和完善医疗救助制度,解决贫困人群的医疗问题,是维护人民群众的切身利益和完善社会救助体系的重要举措。

(五)教育救助

教育救助是国家对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员给予的救助。教育救助的方式有减免相关费用、发放助学金、给予生活补助、安排勤工助学等。教育救助标准由省、自治区、直辖市人民政府根据经济社会发展水平和教育救助对象的基本学习、生活需求确定、公布。

教育救助的主要对象是高中教育(含中等职业教育)、普通高等教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员,以及不能入学接受义务教育的残疾儿童。实际上教育救助主要针对3类对象。一是针对义务教育阶段的救助对象,减免学杂费,对其中特困家庭学生免费提供教科书,对特殊教育学校的学生减免学杂费,并免费提供教科书,对特困家庭住宿学生补助生活费。对于农村特别是西部贫困地区农村义务教育的资助,国务院提出了从2006年开始全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到了中部和东部地区。义务教育阶段救助的对象主要包括:城乡最低生活保障家庭的学生,国有企业特困职工家庭学生,烈士子女、孤儿,困难家庭残疾学生,社会福利机构监护的学生,残疾人特困家庭子女,没有经济来源的单亲家庭子女,因受灾、疾病等导致不能维持基本生活家庭的子女。二是针对高中教育阶段的救助对象,由学校根据实际情况对符合上述条件的学生进行资助,资助标准原则上不超过计划生学费标准,对特殊困难的学生可适当补助生活费。三是针对非义务教育阶段也就是普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生的救助,目前,形成了国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金、国家助学贷款、师范生免费教育、勤工助学、学费减免等多种形式并存的高校家庭经济困难学生资助政策体系。

教育救助有很强的反贫困、体现教育公平、促进国民经济发展的作用。首先,教育救助具有很强的反贫困功能。无论是对个人还是国家,教育都是减轻甚至消除贫困的最有效方法。人力资本不足的个人因为受教育程度低、工作能力差、就业经验不足,往往会削弱其在劳动力市场的竞争力。因此,消除贫困应以提升贫困人口的人力资本为主,提供经济支援和医疗救助等现金支持、职业训练或就业辅导的服务支持来补充贫困家庭的收入不足,并增进家庭中个人的人力资本,促进其脱贫自立。其次,教育救助体现了教育公平。由于教育能够显著地改善人的生存状态,增进社会公平,因而被视为实现社会平等的“最伟大的工具”。许多国家的法律都明确规定公民享有教育机会均等的权利,接受教育已经成为现代社会公民的基本人权。再次,教育救助能促进国民经济发展。一个国家的经济要发展,归根结底需要高素质的国民。此处,国民不仅指社会精英,而且包括全体公民;素质则是指包括技能在内的文化素质和各种能力。然而,随着经济的发展,贫富差距将扩大,这就意味着每个公民在接受教育的机会上并不是完全平等的,弱势群体急需教育救助。只有社会整体素质提高了,国民经济才能够可持续发展。

(六)住房救助

住房是人类生存、发展和享受所必需的物质条件,是人们的立足之地、栖身之所,也是人们安居乐业和社会稳定的关键。住房问题是我国现代城市社会的主要问题之一,其具体表现是住房的数量和质量与社会成员的消费能力不相匹配,住房供应不足或消费者支付能力不足。

住房救助是指政府向低收入家庭和其他需要保障的特殊家庭提供现金补贴或直接提供住房的一种社会救助项目。其实质和特点就是由政府承担住房市场费用与居民支付能力之间的差额，解决部分居民对住房支付能力不足的问题。住房救助的主要对象是有住房困难的最低生活保障家庭、分散供养的特困人员。住房救助可以采取配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式实施。

在具体操作上，城镇家庭申请住房救助的，应当经由乡镇人民政府、街道办事处或者直接向县级人民政府住房保障部门提出，经县级人民政府民政部门审核家庭收入、财产状况和县级人民政府住房保障部门审核家庭住房状况并公示后，对符合条件的申请人，由县级人民政府住房保障部门优先给予保障。农村家庭申请住房救助的，按照县级以上人民政府有关规定执行。

住房救助提供者具有多元性的特点。虽然说政府是住房救助的责任主体，但并不等于说只有国家单方面的力量能解决居民的住房问题，还可以与房产公司、合作社、私人公司等合力建房、租房、管房。

（七）就业救助

就业救助是指国家对最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，通过贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴、费用减免、公益性岗位安置等办法给予的救助。我国《社会救助暂行办法》规定："最低生活保障家庭有劳动能力的成员均处于失业状态的，县级以上地方人民政府应当采取有针对性的措施，确保该家庭至少有一人就业。"最低生活保障家庭中有劳动能力但未就业的成员，应当接受人力资源社会保障等有关部门介绍的工作；无正当理由，连续 3 次拒绝接受介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的，县级人民政府民政部门应当决定减发或者停发其本人的最低生活保障金。

在就业救助方面为促进就业，提高救助效益，防止福利依赖现象的产生，可借鉴西方国家的成功经验，推行与就业相关联的激励制度。例如，英国为了解决单身父母的就业问题，社会保障部门不仅采取了开办职业培训、组织社会服务帮助照看子女、以补贴手段鼓励私有企业接受其就业等"常规"手段，而且还特别采取了单独顾问服务。在美国，有关政策规定，凡具有工作能力的人，社会福利不能无限享受，而有具体的年限限制，并要求社会福利享受对象参加就业培训，或要求社会福利享受对象参与社区服务等。对失业人员，改变单一的失业救济金方式，逐渐加强失业者的市场适应力。例如，里根政府早在 1982 年就通过了职业培训伙伴法案，建立了"工作机会与基本技能"项目，强化了政府与私人企业之间在社会福利改革方面的合作关系。这个项目要求各州为特定的群体或个人寻找工作，进行在职培训，实行工作补偿（将领取社会福利的有职业的人的部分福利收入移交到他的雇主手里，再由雇主以工资的形式发给他们）等。"以工作替代福利"项目的实施，在 1985 年一年，就使 13 万原来依靠社会福利生活的人找到了工作，并在一定程度上增加了原来社会福利领取者的工作收入，抑制了美国公共财政开支增长的势头。

（八）临时救助

临时救助是国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境，其他社会救助制度暂时无法覆盖，或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人给予的应急性、过渡性的救助。作为一项以解决城乡群众突发性、紧迫性、临时性基本生活困难问题为目标的制度，临时救助制度填补了社会救助体系空白，提升了社会救助综合效益。临时救助制度的建立对于全面深化改革、促进社会公平正义、全面建成小康社会具有重要意义。多年来，我国基本建立了以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助等基本生活救助和医疗、教育、住房、就业等专项救助制度为支撑的社会救助体系。但不容忽视的是，这一救助体系仍存"短板"，

在解决一些遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难的群众救助问题方面，缺乏相应制度安排，迫切需要全面建立临时救助制度，发挥救急难功能。中国人民大学劳动人事学院社会保障系主任韩克庆认为，建立临时救助制度体现了我国社会救助理念的与时俱进。“从计划经济时期以救灾救济作为救助制度的主体，到改革开放后采取‘补充型’制度设计，再到当前针对城乡一体化进程加快，流动人口增多，贫困家庭之外的边缘人群增多等现实填补‘缺项’，我国正在构筑全面的制度型社会救助体系。”

临时救助的救助方式有3种。一是发放临时救助金。各地要全面推进临时救助金社会化发放，按照财政国库管理制度将临时救助金直接支付到救助对象个人账户，确保救助金足额、及时发放到位。必要时，可直接发放现金。二是发放实物。根据临时救助标准和救助对象基本生活需要，可采取发放衣物、食品、饮用水，提供临时住所等方式予以救助。三是提供转介服务。对给予临时救助金、实物救助后，仍不能解决困难的临时救助对象，可分情况提供转介服务。对符合最低生活保障或医疗、教育、住房、就业等专项救助条件的，要协助其申请；对需要公益慈善组织、社会工作服务机构等通过慈善项目，发动社会募捐，提供专业服务、志愿服务等形式给予帮扶的，要及时转介。

临时救助标准要与当地经济社会发展水平相适应。县级以上地方人民政府要根据救助对象困难类型、困难程度，统筹考虑其他社会救助制度保障水平，合理确定临时救助标准，并适时调整。

（九）社会力量参与

国家鼓励单位和个人等社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式，参与社会救助。社会力量参与社会救助，按照国家有关规定享受财政补贴、税收优惠、费用减免等政策。社会救助管理部门及相关机构应当建立社会力量参与社会救助的机制和渠道，提供社会救助项目、需求信息，为社会力量参与社会救助创造条件、提供便利。

民政部部长李立国指出，《社会救助暂行办法》对社会力量参与做了专章规定，这也是《社会救助暂行办法》的一大亮点。民政部在鼓励引导社会力量参与上要做好4项工作：一是完善社会力量参与社会救助的优惠政策，对社会力量参与社会救助工作起到鼓励和引导的作用，使社会力量参与社会救助工作能够享有财政补贴、税收优惠和费用减免等政策；二是发展政府向社会力量购买社会救助服务，通过委托、承包、采购等方式，把适合社会力量提供的社会救助服务转移给社会力量承担；三是建立健全社会救助机构和社会力量参与社会救助工作的信息对接、项目发布的工作联系机制，形成政府和社会力量的有机结合；四是培育承接主体，积极发展能够参与社会救助工作、提供社会救助服务事项的社会组织，提高其承接能力。

关于社会工作服务机构和社会工作者参与社会救助，李立国指出，按照《社会救助暂行办法》的规定，社会工作服务机构和社会工作者在参与社会救助服务中应发挥5个功能作用。一是促进社会融入的作用，帮助社会救助对象调节家庭和社会关系，消除社会歧视，增强助人自助能力，帮助其更好地适应、融入社会环境。二是帮助救助对象提升能力，对有劳动能力的要通过教育培训增强其就业能力，没有劳动能力的要增强其生活能力和在社会人际关系中共存的能力。三是发挥心理疏导的作用，帮助社会救助对象缓解心理压力，矫正不良行为，建立积极向上的心态，乐观地面对生活，创造更加美好的生活。四是资源连接的功能。社会工作者既可以帮助救助对象了解和衔接各项社会救助资源，也可以在基层服务工作中帮助有关部门做好资源衔接工作。五是发挥好宣传、倡导的功能，宣传政府的社会救助政策，达到人人知晓，尤其是社会救助对象和困难群体知晓，帮助其及时地求助，使符合条件的能够及时得到救助，同时也倡导全社会焕发爱心，给社会救助对象以更多的关怀、爱护和帮助。

南开大学社会建设与管理研究院院长关信平认为，与其他社会救助项目相比，临时救助更加适合吸引社会力量参与。一方面，临时救助对时效性、灵活性要求较高，社会力量在这方面具备一定优势；另一方面，慈善组织等也需要通过组织参与救急、救难的公益活动，形成良好的社会效应。

二、我国社会救助制度体系建设现状及存在的问题

（一）我国社会救助制度体系的建设现状

1. 困难群众基本生活得到有效保障

在城乡最低生活保障方面，2014 年全国共有城市最低生活保障对象 1 027.5 万户，1 880.2 万人，共支出城市最低生活保障资金 694.6 亿元。全国城市最低生活保障月人均标准 411.2 元。全国有农村最低生活保障对象 2 939.2 万户，5 209 万人，共支出农村最低生活保障资金 844 亿元。2014 年全国农村最低生活保障年人均标准 2 776.6 元。[1]

在城乡医疗救助方面，2014 年，资助参加城镇居民基本医疗保险 1 310.9 万人，共支出资助参保资金 11.7 亿元。资助参加新型农村合作医疗 4 118.9 万人，共支出资助参合资金 28.4 亿元。支出医疗救助资金 188.6 亿元，全国开展医疗救助共计 2 036.7 万人次。医疗救助对象政策范围内住院自负医疗费用救助比例普遍达到 60%，重特大疾病医疗救助试点进一步拓展。[2]

在农村五保供养方面，截至 2013 年年底，全国有农村五保供养 537.2 万人，全年各级财政共支出农村五保供养资金 172.3 亿元。其中，农村五保集中供养 183.5 万人，集中供养年平均标准为 4 685 元/人；农村五保分散供养 353.8 万人，分散供养年平均标准为 3 499 元/人。[3]

在临时救助方面，2013 年临时救助 698.1 万户次。其中，按户籍性质分类，城市家庭 323.0 万户次，农村家庭 375.1 万户次；按属地分类，当地常驻户口 681.0 万户次，非当地常驻户口 17.2 万户次；按救助类型分类，支出型临时救助 620.5 万户次，应急型临时救助 77.6 万户次。[4]

2. 社会救助制度进一步健全[5]

在法律法规制定方面，2014 年国务院颁布了《社会救助暂行办法》，第一次以行政法规形式构建了社会救助体系，确立了社会救助的地位作用、基本原则、主体责任、制度安排、基本程序等，为政府各部门依法救助和社会力量有序参与提供了有力依据。浙江出台了《浙江省社会救助条例》，山东、湖北、云南出台了社会救助办法或实施办法，山西、吉林、黑龙江、上海、安徽、福建、广西、重庆、西藏、甘肃、青海等地以省级政府名义出台了贯彻落实《社会救助暂行办法》的意见或通知，河北、内蒙古、江西、广东、海南以政府办公厅名义制定了贯彻落实《社会救助暂行办法》的通知，辽宁、贵州、陕西以多部门名义联合出台了贯彻落实《社会救助暂行办法》的意见。

在重大政策制定方面，2014 年国务院出台了《关于全面建立临时救助制度的通知》，部署在全国范围内全面建立临时救助制度，对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致生活陷入困境，其他社会救助暂时无法覆盖或救助之后基本生活仍有严重困难的家庭或个人，给予应急、过渡性救助。

[1] http://mzzt.mca.gov.cn/article/qgmzgzsphy2015/gzbg/201412/20141200748866.shtml.

[2] http://mzzt.mca.gov.cn/article/qgmzgzsphy2015/gzbg/201412/20141200748866.shtml.

[3] http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml.

[4] http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml.

[5] http://mzzt.mca.gov.cn/article/qgmzgzsphy2015/gzbg/201412/20141200748866.shtml.

在重大推进措施方面,2014 年在全国部署开展了“救急难”工作试点,上海、河南、湖南、海南、四川、西藏、甘肃、青海、新疆等地出台了“一门受理、协同办理”机制的专项政策文件,23 个省份及兵团街道(乡镇)全部建立一门受理窗口。在全国部署开展了为期 3 个月的“人情保”、“错保”专项整治活动,全国共复核城乡最低生活保障对象 6 429 万人,占全部最低生活保障对象的 89% 。对海南临高、内蒙古库伦等地出现的问题进行了重点督查,并指导相关省份及时查处、深入整改。同时,指导各地建立健全社会救助经办人员和村(居)委会干部近亲属享受社会救助备案制度,设立社会救助投诉举报热线,接受群众监督。目前,全国已有 97% 的县(市、区)建立了备案制度,94. 5% 的县(市、区)设立了投诉举报热线。

3. 社会救助管理服务机制不断完善[1]

城乡最低生活保障方面,2014 年联合财政部等部门印发《最低生活保障工作绩效评价办法》,公布了 2014 年度绩效评价指标和评价标准,组织开展最低生活保障绩效评价,引导和激励各地进一步规范和加强城乡最低生活保障工作,提高资金使用效益和管理服务水平。山西、海南、甘肃、青海将城乡最低生活保障纳入省委省政府年度考核、内蒙古将社会救助纳入盟市领导班子实绩考核。吉林将提高城乡最低生活保障标准纳入省政府民生工程和民生实事。湖北积极统一城乡最低生活保障标准法定量化权限和确定方法,开展了农村最低生活保障按标施保工作试点,全省 17 个县(市、区)和 88 个乡镇实现农村最低生活保障、家庭按年人均纯收入与当地农村最低生活保障标准的差额实施救助。新疆发文从组织部门、指标体系、评价步骤等方面规范了指标绩效评价工作。湖南实施了最低生活保障指导标准线制度,委托第三方机构进行绩效评估。全国积极推进最低生活保障信息系统建设,顺利完成一期建设项目验收,实现了民政部和 26 个省的最低生活保障数据交换,最低生活保障信息化建设水平显著提高。

在城乡医疗救助方面,2014 年加大医疗救助城乡统筹力度,合并城乡医疗救助基金专账,统筹使用医疗救助资金。加快推进重特大疾病医疗救助试点工作,已有北京、内蒙古、辽宁、吉林、江苏、浙江、安徽、江西、重庆、海南、四川、甘肃、青海等地部署全面实施,其他省份也进行了多种形式的探索,取得了积极成效。各地对城乡最低生活保障家庭成员和特困供养对象等参加基本医疗保险的个人缴费部分给予补贴,资助对象范围和水平持续稳定。重点救助对象年度救助限额内住院自负费用救助比例普遍达到 60% 以上。加快推进“一站式”即时结算服务,全国已有超过 80% 的县(市、区)实现即时结算,其中北京、天津、内蒙古、吉林、江苏、浙江、安徽、湖北、湖南、广东、海南、重庆、贵州、云南、陕西、青海等地已实现全覆盖,其他省份也取得了较大进展。探索社会力量参与重特大疾病救助机制,引导慈善资源参与重特大疾病救助,鼓励具有影响的基金会、慈善会和部分社团、民非组织设立重特大疾病救助项目。

在工作协调机制建设方面,2014 年,中央层面建立了民政部牵头、27 个部门参加的全国社会救助部际联席会议制度,全国 30 个省(自治区、直辖市)建立了社会救助部门协调机制或领导小组,256 个市(地、州)、1869 个县(市、区、旗)建立了相关社会救助工作协调机制。居民家庭经济状况核对机制加快推进,民政部印发了《关于居民家庭经济状况核对信息系统建设的指导意见》,编制了《居民家庭经济状况核对标准》,会同公安部签订了《公安部民政部关于信息共享快速查询的合作协议》,并由两部办公厅转发各地。全国 30 个省份成立了省级核对机构,70% 的地区建立了居民家庭经济状况核对机制,实现了年初既定目标。上海在低收入困难家庭专项救助和医疗救助工作中引入收入核对机制。北京初步建成居民经济状况跨部门信息平台,实现了城乡最低生活保障、殡葬、婚姻登记数据与公安、工商、税务等数据对接,并将城乡最低生活保障人

[1] http://mzzt. mca. gov. cn/article/qgmzgzsphy2015/gzbg/201412/20141200748866. shtml.

员在网上公示，着力提高最低生活保障核对的精细化水平。

4. 社会救助服务管理水平不断提升

社会救助工作者秉承“以民为本、为民解困、为民服务”的工作宗旨，不断提升社会救助工作管理服务水平，建立起了以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助以及医疗、教育、住房、就业和临时救助为主体，以社会力量参与为补充的社会救助制度体系，做到了救助对象准确，救助标准合理，较好地保障了城乡困难群众的基本生活，取得了良好的社会成效，为维护民生民利、促进社会和谐做出了积极的贡献。

社会救助管理更加规范。2013 年，民政部会同财政部继续完善中央财政城乡最低生活保障、医疗救助补助资金分配办法，督促各地落实《城乡最低生活保障资金管理办法》，全面推行最低生活保障金社会化发放。医疗救助“一站式”结算服务推广到全国 80% 左右的县（市、区）。建立健全社会救助投诉举报核查、社会舆情研判、突发事件应急处置等制度，对个别重大案件进行直接督办，回应社会关切，维护群众利益。下发《民政部关于建立健全社会救助监督检查长效机制的通知》，全面部署了建立健全社会救助监督检查长效机制工作。辽宁、江西、贵州、甘肃等地出台建立健全全省社会救助监督检查长效机制的意见。青海建立全省统一的医疗救助信息管理系统。

基层社会救助经办能力进一步增强。2013 年，民政部指导各地出台按照保障对象数量等因素配备相应工作人员的办法和措施，天津、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏、新疆等 24 个省（自治区、直辖市）出台了量化配备基层社会救助工作人员的具体办法和措施。指导各地明确工作经费安排和补助办法，河北、山西、内蒙古、吉林、江西、湖北、广东、海南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等 13 个省（自治区、直辖市）及兵团出台了要求基层按资金一定比例或按照保障对象人数配备工作经费的量化办法。广东按各级财政上年最低生活保障金支出的 3% 安排最低生活保障工作经费，省财政 2013 年安排 3 540 万元补助地方。青海建立了城乡最低生活保障绩效考核办法和工作经费奖补机制，通过落实奖补经费充分调动了基层最低生活保障工作积极性。内蒙古制定和量化了基层配备工作人员和办公经费的标准。河北、辽宁、吉林、黑龙江、浙江、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、新疆等 19 个省（自治区、直辖市）及兵团安排省级财政专项资金对基层最低生活保障工作经费给予补助。基层工作人员业务培训普遍开展，最低生活保障信息化建设继续推进。

（二）我国社会救助制度体系建设存在的问题

1. 社会救助法律法规仍不够完善

目前，我国社会救助立法还停留在条例、办法、决定和通知的层次，没有出台统一的、系统的社会救助法，与其相配套的单项救助法律法规也相对缺乏，尚未形成完善的社会救助法律法规体系。这使得我国社会救助工作在很大程度上依赖于地方政府决策对社会救助工作的认识和重视程度，存在不规范性、政策不连续性等弊端，同时也给社会救助的实际工作人员带来很多不便。从国外的立法实践来看，社会救助立法是给予优先考虑的，如英国在 1601 年就颁布了世界上第一部《济贫法》，美国在 1935 年颁布并实施了《社会保障法》。社会救助立法是国家的一项重要工作，它的涉及面广，社会影响大。只有通过国家立法，才能使这项工作有法可依、顺利开展。

2. 社会救助资源的供需矛盾比较突出

近年来，虽然我国对社会救助支出逐年增加，但由于我国人口的绝对数量及贫困人口的相对数量都很大，对社会救助资源的需求量大，社会救助资源的供需矛盾依然比较突出。

例如，城镇最低生活保障制度面临较大的资金支付压力，部分城市最低生活保障标准偏低，不能满足分类施保的要求；医疗救助、教育救助、住房救助等困难群体急需的专项救助资源存在不足问题。

3. 社会救助各管理部门的协调合作度有待提高

社会救助工作的内容多，涉及面广。在具体操作过程中，涉及多个职能部门，既有民政、教育、卫生部门，也有劳动、司法、工会、共青团、妇联、计生等部门。由于各部门在具体实施救助时，往往以部门为单位各自为政，缺乏信息的沟通和标准的统一，造成各部门在实施救助时，救助时间不统一、救助标准随意性大等问题，有时甚至出现漏救和重复救助现象。为了有效整合社会救助资源，避免救助资源浪费，有必要加强社会救助各管理部门的协调与合作。

4. 社会救助的监督管理有待加强

加强社会救助监督管理，是确保社会救助公平公正实施的重要方面。目前，一些地方社会救助申请还不够规范，获得社会救助的家庭经济状况查询、核对还不够严密。民政部门应当建立申请和已获得社会救助家庭经济状况信息核对平台，为审核认定社会救助对象提供可靠依据。县级以上人民政府及其社会救助管理部门积极宣传社会救助法律、法规和政策，及时公开社会救助资金、物资的管理和使用等情况，接受社会监督。

5. 社会救助的专业化水平不高

目前不论在救助者，还是被救助者之中，都还存在一些不正确的理念，很多地方的社会救助还是靠行政命令、行政手段来完成，缺乏专业性，严重影响社会救助的效益与被救助者生活质量水平的提高。目前，我国社会救助工作进入了一个平稳发展期。在这个时期，进一步完善、规范社会救助的制度安排，提高社会救助服务管理水平，是社会救助工作的重点。为更好地促进社会救助工作的良性运作，必须将社会救助工作推向专业化发展之路。社会工作作为一门现代应用社会科学学科，讲究的是科学助人、理性助人。社会工作对社会救助的介入，必将使社会救助工作更上一层楼。

三、进一步完善我国社会救助制度体系建设的思路

建立与完善我国社会救助制度体系，其根本目标在于保障公民的基本生活，促进社会公平，维护社会和谐稳定。为此，在社会救助制度体系建设中必须参照国际社会已有的先进经验，结合我国国情，走符合自己国情之路。

（一）进一步完善社会救助的法律法规建设

进一步完善我国社会救助体系建设，保护社会弱势群体的权益，帮助社会弱势群体摆脱生存危机，是一个文明社会的基本要求。我国宪法、残疾人保障法、老年人权益保障法、儿童权益保障法等一系列法律，都明确规定了公民有从国家和社会获得物质帮助及其他形式援助的权利。随着政府职能的转变，运用社会政策维护社会公正，努力消除贫困和不平等现象，建构一个更加完备的、确保每一个公民最基本的生活需求和尊严的社会救助体系，既是实现社会公正的必要途径，也是维护社会稳定的需要，是我国社会保障体系中的基础性工程和最后一道安全网。从国外社会救助发展历史经验看，社会救助立法在社会保障的各项立法中是最为基本的，不少国家的社会保障法都是从社会救助法发展而来的。在我国，要充分发挥社会救助体系在社会保障中的突出作用，就必须尽快推动社会救助法及专项救助法律的出台，对社会救助的实施主体、对象、标准、范围、期限、条件、监督、责任、义务等方面进行规范，使社会救助工作有法可依、有章可循，从而保证社会救助公开、公平、公正，发挥社会救助工作的最后一道防线的功能。要通过立法，完

善收入审核制度,加大对不诚信行为的惩处力度。针对一些救助政策的“断层”现象,如对一些收入略高于最低生活保障线的边缘困难家庭,在实施社会救助的过程中应更加注重相关法律法规建设。目前,我国的社会救助法已经通过征求意见稿的方式在酝酿之中,相信会很快颁布实施,促进我国社会救助的法制化运行。

在立法的同时,还必须强调建立救助制度的实施机制,尤其对社会救助实施过程进行严格监督,包括对社会救助机构及其从业人员的监督、对救助资金与实物管理的监督、对社会救助公正度的监督、对社会救助效益的监督等。另外,要通过立法确认陷入困境的公民的受救助权,认真倾听救助对象的声音,鼓励他们通过各种形式参与到社会救助工作过程中,包括加强救助对象的自我组织。事实上,这种主动参与和组织的过程,不仅有利于社会救助体系的完善,而且有利于救助对象自身的能力建设。

(二)进一步完善社会互助机制,促进社会救助社会化

就我国目前经济发展水平而言,政府不可能包揽所有的社会救助资金,任何社会福利政策在对象覆盖范围上都有一个临界点,在福利项目设置上都有一个限度,不可能照顾到所有对象的个体需求。对于接近政府救助临界线的边缘群体,需要挖掘社会资源加以解决。救助工作的社会化是在欧美发达国家的救助历史中逐渐形成的,代表着现代社会救助的发展方向。因此,政府应积极支持社会力量参与救助事业,创造条件开发社会救助资源,推进非政府组织和社会成员之间的社会互助,形成以政府为主导、非政府组织为补充的多层次立体式的社会救助体系。

其一,完善经常性社会捐赠体系。相对于财政税收机制而言,该体系可以看作非正式的互助机制。要形成公众捐赠的激励机制,充分发挥捐赠款物的救助作用;对社会捐赠实行免税或允许税前列支,以促使高收入阶层关注慈善事业。其二,借鉴发达国家和地区的经验,通过政策杠杆的作用,引导社会力量自觉参与社会救助活动,扶持非政府组织的发展,为它们的发展壮大提供良好的法律政策环境和社会环境。国外经验表明,有资质的、专业的民办社会服务机构的服务,要比政府直接提供救助服务更加有效。其三,各级政府应鼓励和支持社会公益事业的发展,积极倡导机关、企事业单位、社区、个人开展扶贫济困及社会服务活动。[1]其四,要在全社会范围内倡导社会互助,提倡我为人人、人人为我,形成关注弱者、救助穷人的社会氛围。

完善社会互助机制,促进社会救助社会化,还应广泛发动社会组织参与社会救助。解决弱势群体的问题,是政府的责任,也是社会的义务。即使在发达国家,也是在政府主导的基础上,动员社会力量来共同解决这一问题的。以慈善为代表的社会组织在社会救助中可以发挥很好的补充作用,政府与社会组织可以形成优势互补、良性互动的社会救助格局,这也有助于建立民主、科学的新型社会管理体制。例如,美国的一些地方福利机构工作人员很少,需要服务的对象却很庞大,它们在管理中通过委托、购买服务等方式,把大量的社会服务移交给社会组织去做。同时,社会组织还能很好地反映社会对社会救助的制度诉求,可以化解矛盾,起到桥梁纽带作用。

(三)进一步完善社会救助管理体制

目前,我国社会救助制度的实施往往涉及多个部门,不同层级政府、不同地区政府在共担责任时难免会发生利益上的博弈和矛盾,因此,完善社会救助体系,就必须建立与之相适应的统筹协调、沟通顺畅的现代管理体制。在我国,国务院民政部门主管全国的社会救助工作,财政、教

[1] 王艳霞. 完善我国社会救助体系的几点建议[J]. 大众科学,2007(12).

育、卫生、住房和城乡建设等部门在各自职责范围内管理相应的社会救助工作。民政部门作为社会救助工作的主管部门，在社会救助的政策衔接、信息管理、对象确定、资源协调等方面，要发挥好职能作用。各相关部门要分工协作，各尽其责，在不同专项救助方面对困难群众实施有效救助。县级以上地方各级人民政府有关部门在各自职责范围内管理本行政区域的社会救助工作。新型社会救助体系是复杂的系统工程，不仅包括物质救助，而且还包括精神救助、能力建设等，涉及多方面的资源调动和工作协调。为此，还需要明确劳动部门及工、青、妇、残联等社会团体的职责，协调各部门、各种社会力量的救助行为，建立健全由政府、社会组织、社区、家庭和个人构成的服务网络，完善政府宏观管理、社会力量主办、福利机构自主经营的管理体制。

完善社会救助管理体制，要注重建立动态管理制度，在街道和居委会建立困难家庭动态信息两级数据库，及时掌握本街域和各社区困难家庭的实际情况，健全救助工作档案管理，做到一户一档，对所有困难家庭做到情况掌握清楚、跟踪服务到位。要重点加快乡镇、街办社会救助管理和服务网络建设。实行社会救助工作归口管理，构筑一个窗口对外的基层社会救助服务平台，实现所有的救助项目由社会救助工作站向上申请，所有的救助款物通过社会救助工作站向下发放，所有的救助信息通过社会救助工作站一个口子实现汇总。建立救助信息数据库，形成纵向贯通、横向互联的社会救助信息共享机制。各级各部门要摸清城乡各类困难群众的底数，逐人建档建卡，按照内容完整、条目清楚、上下统一、管理规范、简明实用、方便查询的原则，逐步建立城乡各类困难群众基本信息数据库，形成省、市、县、街道（乡镇）、社区（村委会）5 级纵向贯通、部门横向互联的救助信息共享机制，为政府决策、数据查询和动态管理提供依据。

（四）进一步完善社会救助资源的配置机制，提高救助资源利用率

救助资金是社会救助体系的物质基础，缺少充分的资金保证，救助体系就不能发挥实际效用。要确保社会救助经费的稳定投入，保证各项救助政策的落实，提高社会救助资源的配置效率，就必须形成社会救助资源的配置机制。其一，设计一个能够对各级地方财政的支付能力进行如实评估的指标体系，以这个指标体系为基准，对各级地方财政，尤其是基层（区、县）财政的支付能力进行评估，评估的结果作为社会救助资金分担或配套的依据。其二，需要通过操作部门的自我监督、人大与政协的监督、社会的监督，保证社会救助经费的透明运作。其三，进一步加强捐赠款物的管理和使用，最大限度地发挥其社会效益。通过畅通的渠道使一些闲置不用但潜力较大的资源在贫困家庭得到充分使用。

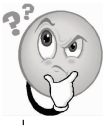
要建立社会救助的社区平台，政府只需在提供基本的救助津贴的同时，通过政策倡导和鼓励企业、公益机构及社区居民等多方面、多种类资源的注入，就可以为贫困群体提供低成本的物资、信息、培训、组织等全方位的服务。例如，目前只要在社区把已经实施的最低生活保障制度、经常化捐赠制度、社会化养老方案以及其他多种社区服务整合起来，就能实现资源互补和相互促进，最低生活保障对象不但能够得到更多的物质帮助，而且可以为社会养老等社区服务提供人力资源，从而显著提高最低生活保障救助的效率。如果受救助者能够依托社区相互支持合作发挥其能力，积极参与社区服务和其他经济活动，将直接减少政府对救济资源的投入，促进自强自立良好社会风气的形成。充分依托社区平台，不仅可以实现财务、信息、组织、监控等多方面的资源整合，还能通过救助对象的自我组织和自我管理来不断降低社会救助的行政管理成本，杜绝救助资金的无效膨胀。

（五）进一步提高社会救助工作的专业化水平

社会工作对于社会救助的意义在于它的价值观和科学方法与技巧，坚持社会工作的价值观，运用社会工作方法与技巧，突出社会救助的专业性，能够更加贴近救助对象，了解其需要并为其

服务，从而取得更好的救助效果。现行政府职能部门的救助工作虽然也具有服务性质，但总体上看更立足于管理。为使社会救助工作更好地体现以人为本的服务理念，将社会工作的价值观与方法运用到社会救助中具有积极的意义，一些地区流浪儿童救助保护工作的经验就充分证明了这一点。

我国的社会救助体系无论是在社会行政方面还是在具体服务方面，都应该进一步吸收社会工作的方法，强调社会工作对社会救助工作的介入。[1]社会工作介入社会救助工作能发挥积极作用。社会工作在反低保福利依赖中至少能发挥三方面的作用。一是改变低保福利依赖者的思想观念。社会工作作为一项助人的专业活动，能通过各种渠道、各种形式的宣传、教育活动，宣传低保政策，引导城镇居民提高对低保工作的认识，使低保政策深入人心，让所有人明白城市低保不是“终身制”。同时，社会工作者还能对低保对象授以“精神动力”，能鼓励低保对象不自卑、不自弃，正确面对生活中的挫折和坎坷，教育低保对象增强创业意识，引导低保对象在达到一定生活水平时自觉办理退保手续。二是帮助低保福利依赖者提高劳动技能。低保对象特别是下岗人员大都缺乏一技之长，要实现就业和再就业就必须提高劳动技能。社会工作者在各级政府的支持下，通过各种途径对低保对象进行教育培训，能让有劳动能力的低保对象提高自己的劳动技能，实现就业和再就业的目标。三是协助政府制定相关的反福利依赖政策。制定政策与依据政策做出规划，当然是政府的职责。在社会福利领域，这一项职责必须由政府来承担。只有这样，才能保证社会福利政策与规划能超越某种利益集团的利益，实现普遍的公正，才能对公共利益需要做出及时的回应。但这并非否认社会工作在制定政策与规划方面的作为。相反，社会工作在协助政府制定政策与规划方面发挥着重要作用。因为政府在制定政策与规划时，具体工作可能要指定和委托专业人士或组织来完成，这为社会工作者协助政府制定有关反福利政策提供了可能，同时也是社会工作协调政府开展工作的具体体现。此外，社会工作的某些专业组织、团体还可以通过参与政策咨询与决策过程，贡献专业意见或行业意见。同时，还可在政策倡议方面发挥积极作用。



思考题

1. 简述我国社会救助的基本含义。
2. 结合实际，讨论完善我国社会救助制度体系建设的具体措施。
3. 结合实际，谈谈我国灾害救助的具体实施过程。

本讲小结

对救助管理概述的认识和学习可以从以下 3 个方面进行。

1. 了解救助管理的内涵，特别要明白的是，将强制性的收容遣送改为关爱性的救助管理，是我国社会救助制度的重大改革，也是我国民主法制建设中的一件大事。救助管理以“自愿受助，无偿救助”为基本原则，为城市生活无着的流浪乞讨人员提供生活救助，有效地保障了流浪乞讨人员的基本生活权益，维护了其人格尊严。

2. 通过对救助管理制度的建立与完善知识的学习（培训）后，应深刻理解救助管理的由来和救助管理制度的建立与完善过程，认清进一步改革和完善救助管理制度的必要性。

[1] 王思斌．转型中的中国社会救助制度之发展[J]．文史哲，2007(1)．



3. 通过学习(培训)社会救助制度体系建设知识,要结合救助管理的实际需要,提出改进救助管理方法、完善救助管理内容的措施。

推荐阅读

1. 贾楠. 中国社会救助报告[M]. 北京:中国时代经济出版社,2009.
2. 陈良瑾. 社会救助与社会福利[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2009.

第二讲 救助管理机构的设立与性质

学习(培训)目标

- 了解救助管理机构的历史沿革。
- 掌握救助管理机构的设立标准和性质。
- 会依据救助管理机构的设置标准建立救助管理站、流浪儿童救助保护中心及指导建立民间救助管理机构。

核心概念

救助管理机构　救助管理站　流浪未成年人救助保护中心



本讲概览

本讲主要学习(培训)救助管理机构的历史沿革、救助管理机构的建立、救助管理机构的性质三部分内容。旨在通过采取案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,对救助管理机构设置要求和《救助管理办法》、《实施细则》进行介绍,让学生(学员)认知救助管理机构的历史沿革,了解救助管理机构的建立,会分析我国救助管理机构在建设及运行过程中存在的问题,进而提出解决问题的方法与未来的改革思路。

导入案例　大连市救助管理站

大连市救助管理站始建于1908年,最初名为大连宏济善堂,1985年定名为大连市收容遣送站,2003年8月1日正式更名为大连市救助管理站,至今已有106年的历史,是全国为数不多的"百年老站"。该站主要负责对大连市范围内生活无着的流浪乞讨人员的临时救助、救治、管理、教育、护送和安置,对大连市辖区的区、市、县救助管理站进行业务指导,兼担负省际中转救助护送工作,并为本市遭受家庭暴力的妇女和突遇灾祸的居民提供临时紧急救助服务,是一个具有社会福利和社会管理双重职能、参照公务员法管理的事业单位。

大连市救助管理站在大连市民政局的领导下,坚持"自愿受助、无偿救助"的原则,强化人性化、关爱性救助管理理念。以优化站区环境设施、规范救助流程、完善内部管理、提高服务质量、加强队伍建设、创新信息服务手段为重点,全面推进规范化建设:推出了"街面劝导、一元钱存折、免费职业介绍"等十几个救助项目;开通新浪、腾讯、搜狐3家官方微博和官方微信,成为全国首家拥有"三博一网一信"自媒体宣传的救助管理机构;开创"2+1"和"3+1"社会工作者服务组合模式,成立爱心解难、康复服务、综合协调和外联宣传等8个社会工作实务小组,是全国社会工作人才队伍建设试点示范单位;搭建了覆盖全市的网格化4级救助服务平台;创立了流浪儿童救助保护"模块化"救助服务管理系统;开发了儿童心理矫治、儿童艺术康复、成人救助辅导和妇女救助维权等12个社工岗位,编写了近30万字的流浪未成年人非正规教育丛书;制定了《社会工作目标》、《社会工作服务守则》

和《社会工作救助管理基本程序》等10余个工作规章制度，并导入质量管理体系认证，是全国首批救助工作实践性培训基地；首创“救助管理文化”，荣获大连市直属机关最佳创新成果。该站每年的救助总量保持相对稳定，为社会的发展和稳定做出了积极贡献。

资料来源：大连市救助管理网，http://www.dljgz.com/xxgk.

讲题一　救助管理机构的沿革

我国历代对流浪乞讨人员都非常关注，并且经历了由单纯的救济向救济和管理与服务相结合方式转变的过程。历代统治者大都对社会上的流浪乞讨人员（乞丐）制定了相应的救济政策。唐代以前以衣食等物品的救济方式为主。唐代以后除了以前的救济方式以外，还开始设立专门的机构进行救助。救助管理机构随着历史的转变、社会的变迁和发展，随着不同时期的社会需求，也在不断地变化，并不停地转换形式和行使不同的功能。发展至今，我国在民政部社会事务司设立有救助管理处，是全国流浪乞讨人员救助管理的领导部门，部分省（区、市）民政厅也设立了救助管理处，部分市（州）民政局设立了救助管理科，同时在县级以上城市人民政府设立了流浪乞讨人员救助站，部分城市还建立了未成年流浪乞讨人员保护中心或儿童救助保护中心等，也允许社会组织（如社会工作服务机构）开展流浪乞讨人员服务工作。

一、唐朝的救助管理机构

唐朝专门设立了收容贫困老人和其他处境困难人员（如乞丐）的专门机构，如悲田院、福田院等。

“福田”是佛教用语，佛教徒相信轮回报应，认为积德行善会使自己得到很好的报应，而行善的具体体现之一就是救济穷人，这种施贫救苦的行为当然会使“行者得福”，就如种田一样会有收成。因此，凡是有施贫救苦等善举者都称为福田。这一佛语首先被用在唐代慈善救助机构上。福田院就是唐朝寺院创办的慈善组织，主要用于收养孤独之人，当时又称病坊、养病院、悲田院等。后来采取在官方补助下由佛教寺院开办的形式，得到了较大的发展。最后逐渐完善并转移到官办，主要由官方委托地方名人管理，改称为福田院或居养院。[1]

二、南北宋时期的救助管理机构

北宋初年，继续沿用了唐代的救助管理方式，在京城开封设有东、西福田院，主要赈济那些流落街头的老年人和身有重疾、孤苦伶仃、穷困潦倒的乞丐。不过，当时的福田院规模都比较小。英宗时期，又增设了南、北福田院，每院统一建制，各盖房屋50间，收容300人。东南西北四处的福田院共有房屋200间，可收容1 200人，规模有了一定的扩大。福田院的设置，一直延续到了北宋年末。居养院设立于北宋徽宗崇宁年间，主要收养无亲属供养的孤寡老人。北宋时期，居养院遍及全国各地。[2]

南宋立国之后，面对州县残破、人民流离失所的局面，为巩固政权、收揽人心，继续实行收养院政策。后来由于金兵南下，南宋居养院受到一定的影响，数量有所减少，其功能逐渐被后来兴

[1][2] 孙志祥．救助管理制度研究转型期流浪乞讨现象的剖析与应对[M]．北京：中国社会出版社，2011.

起的养济院替代。与居养院同时建立的还有安济坊，主要是收容病患，给予救治。[1]

三、明清时期的救助管理机构

明代继承了养济院制度，但收养人数有限，并设会头管理流浪乞讨人员。清政府将乞丐编入地方保甲组织中，严加管束，以防止他们滋事。其方法主要有4个：选立丐头为管束之人；查造丐户牌册；驱逐少年强壮乞丐；设立栖流所以安置老幼乞丐，禁止散处。丐头属于乞丐中的保甲长，自己也是乞丐。其人选可以由栖止地的民户保长择举，也可由该地段的衙役保充。乞丐也造保甲册，但格式不同于一般居户。

顺治十年，在京师设立了栖流所，主要由偏僻处所的空置房屋和现成的寺庙改成。当时设立了6处：西城两处，其余四城各一处，都在城外，每年动支户部银两，安插贫病无依之人。[2]

道光时期，上述的6处栖流所只剩下广渠门内的一处。虽然清代各地设立了栖流所，但不是所有的乞丐都能入内安身。清政府的基本态度是少壮乞丐遣回原籍安置，并且规定乞丐劳动就业，强迫改变旧习。据此，清末政府设立了工厂和养济院收容乞丐，并专门设立了教养女工厂，收容女乞丐等。[3]

四、新中国成立以后的救助管理机构

新中国成立后的救助管理经历了收容遣送到救助管理的过程，先后设立了收容遣送机构和救助管理机构、流浪未成年人救助保护中心（或流浪儿童救助保护中心）及民间救助管理组织。

（一）收容遣送机构

新中国成立后，收容遣送机构的发展可分为以行政管理为主要特色和以稳定秩序为主要价值选择两个重要阶段。两个不同阶段主要是由历史时期的社会问题、社会发展程度、历史条件等因素决定的。在新中国成立至1978年的29年间，由于灾害等原因，人口流动性很大，新中国成立时间不长，收容遣送机构以行政管理性质为主。1978年，民政部的成立促进了收容遣送机构的管理与运行规范化。随着改革开放的实施，大量农村人口流入城市，中西部地区的人员流入沿海城市，形成大批“长流人员”，他们的需求更加广泛，需求项目也日益增加，发展到20世纪90年代的时候，“三农”问题日益严重，出现了大规模盲目流入城市的人员，对社会机构和城市社会秩序都带来了较大的冲击，因此1978年至2003年8月，这一时期的遣送制度以稳定秩序为主要价值选择。

1. 遣送制度以行政管理为主要特色（1949—1978年）

1949年北平和平解放至1978年改革开放之前的29年间，我国的收容遣送制度属于行政救济的范畴，因社会发展程度不同，社会任务各异，收容遣送对象和方式有一定的变化。

1949—1956年收容工作以稳定社会秩序为主要目的，属于行政管理性质。新中国成立前夕，大量农村灾民、难民涌入北平、上海、天津等大中城市。[4]

1949年5月12日，北平市政府政务会议决定成立专门管理乞丐的机构，27日，北平市处理

[1][2] 孙志祥．救助管理制度研究转型期流浪乞讨现象的剖析与应对[M]．北京：中国社会出版社，2011.

[3] 陈晓燕．城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施手册[M]．长春：吉林音像出版社，2003：160－162.

[4] 高中华．从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁[J]．当代中国史研究，2009，16(6).

乞丐委员会成立，以民政局为主，由公安局、卫生局、纠察总队、人民法院及华北人民政府民政部等单位的代表组成。各地的收容机构虽名称各异，如市收容管理组、市容管理站、收容遣送站（简称“收遣站”），但均隶属于当地政府。收遣站最低设在县一级，在各大中城市设立了收容站（所），主要对散兵游勇、灾民、难民进行收容遣送，在交通枢纽等地区还设立了京沪地区回籍人员过境转送站等临时机构。[1]

1957—1966 年的自然灾害造成外流人员增加，城市遣返任务加重，收容工作开始向社会救济性质转变。由于自然灾害较多（1957—1963 年），外流人口增加，收容工作以遣返为重点。1959—1961 年，国民经济发生严重困难，导致农民大量外流。为了贯彻执行中共中央关于全党全民动手、大办农业、大办粮食、压缩城市流动人口、加强农业第一线的指示，1960 年 1 月，内务部发出了《关于进一步做好收容遣送工作的通知》，要求民政部门把收容遣送工作作为一项政治任务来完成。一年后，中央批转了公安部《关于制止人口自由流动的报告》，决定在大中城市设立收容遣送站，以民政部门为主，负责将盲目流入城市的人员收容起来遣送回原籍，公安机关负责对收容对象进行审查、鉴别。这一时期，收容遣送机构已由政府移交给民政部门，各地的机构名称有救济站、市遣返委员会等，其工作性质为单纯的社会救济。

1966—1977 年，收容遣送工作行政管理的色彩更为突出。“文化大革命”开始后，1969 年 1 月内务部撤销，各地民政厅（局）和其他部门合并。这一时期，收容遣送对象越来越复杂，工作越来越难于开展。在这种情况下，有的收容遣送站采取半强制的办法开展工作，随便拘留、审讯、捆绑、吊打被收容人员等违法乱纪的现象较为严重。当时全国的 700 多个收容遣送站绝大部分是县级站，对社会盲流人员中的各类刑事犯罪分子的管理成为工作的主要矛盾，收容遣送站全部移交给了公安部门。[2]

2. 收容遣送机构以稳定秩序为主要价值选择（1978—2003 年）

1978—2003 年，收容遣送制度的发展出现了一些新的问题。从具体发展而言，1978 年民政部成立后，收容遣送工作重新走上正轨，这一阶段收容遣送制度以稳定社会秩序为优先的价值选择，并兼有保障基本人权的目的。1982 年 7 月，全国政法工作会议提出要搞好综合治理，争取社会治安的根本好转。11 月 15 日，民政部发出《关于做好今冬明春收容遣送、救灾救济和退伍安置的通知》，提出流浪乞讨人员被遣送回县后，要及时弄清情况，切实解决他们的实际困难，力求安置落实，避免屡遣屡返；社队安置长流人员确有困难的，可以送民政部门的安置农场。[3]

改革开放初期，农村人口向城市流动的问题开始突出，长流人员增多。为了维护社会稳定和保障城市的公共秩序，国务院制定颁发了一系列管理措施和办法。1982 年 5 月 12 日，国务院颁布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法（试行）》，规定收容遣送工作由民政、公安部门负责，该办法在赋予收容遣送制度合法性的同时，也使收容遣送成为一项涉及社会救助、社会教育、社会管理和社会治安的多元性社会事务行政管理工作。根据文件精神，民政部、公安部先后拟定下发了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则（试行）》和《关于加强收容遣送工作的通知》，这一系列文件和法规的出台对引导收容遣送工作走上正轨发挥了很大作用。此时的收容遣送机构既扮演了社会救助者的角色，又扮演了行政管理者的角色，从而使收容遣送机构担负起社会救济以保障基本人权和维护社会治安、稳定社会秩序的双重责任。[4]

20 世纪 90 年代以来，“三农”问题逐渐突出，城市改革也在同时推进，社会结构有所松动，大

[1] [2] 高中华. 从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁[J]. 当代中国史研究,2009,16(6).

[3] 民政部政策研究室. 民政工作文件汇编(一)[G]. 1985:44,52.

[4] 高中华. 从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁[J]. 当代中国史研究,2009,16(6).

规模盲目无序的流动人口进入城市，给城市的公共秩序带来冲击。为了摆脱治安管理人员数量和能力不足的困境，1991 年 5 月，国务院印发《关于收容遣送工作改革问题的意见》，将无合法证件、无固定住所、无稳定收入的“三无”人员纳入了收容遣送范围，后又将收容范围扩大到了身份证、暂住证、务工证“三证”不全的流浪人员，使收容遣送制度转变为单纯的治安管理，社会救济的成分越来越少。1996 年《刑事诉讼法》废止了收容审查制度后，产生了社会治安管理上的真空地带。为此，很多地方的公安机关以牺牲收容遣送制度的基本人权保障的价值来确保社会治安的稳定。[1]这一阶段，收容遣送制度转变为以社会稳定及维护秩序为主要价值选择，同时注重收容遣送站的经济效益，基本上放弃了社会救济的成分，收容遣送机构也有所增加。

（二）救助管理机构

2003 年，将收容遣送改为救助管理。民政部社会事务司救助管理处成为全国流浪乞讨人员救助管理的领导部门，部分省（自治区、直辖市）民政厅（局）也设立了救助管理处，部分市（州）民政局设立了救助管理科。根据《救助管理办法》，部分地方政府还设立了流浪乞讨人员救助管理工作领导小组，领导小组一般在民政厅（局）设立办公室，负责日常领导工作。

《救助管理办法》实施后，原有的收容遣送站更名为救助管理站，大部分挂新牌开展工作，有的地区还根据需要，建立了新的救助管理站。2006 年，全国救助管理站有 1 189 个；2007 年，全国共有救助管理站 1 261 个；2009 年年底，全国共有救助管理站 1 372 个；2014 年 2 月 28 日，国新办新闻发布会公布，全国共有救助管理机构 2 031 个，2013 年共救助生活无着流浪、乞讨人员 235 万余人次。[2]2003 年之后，救助管理站不断增加，有效维护了生活无着的流浪、乞讨人员的基本生存权益。

救助管理站主要依法承担流浪乞讨人员的救助管理工作。根据职能、层级，救助管理站可以分为省级救助管理站、省会城市中心救助管理站、区域跨省救助管理站、普通救助管理站等。

（三）流浪未成年人救助保护中心与民间救助管理组织

流浪未成年人的救助保护工作是未成年人权益保护的重要组成部分，是预防未成年人违法犯罪的重要方面，也是构建和谐社会、落实科学发展观的重要内容。改革开放以来，随着经济体制转轨和社会转型，人口流动日益频繁，贫富差距、家庭解体、教育不当等社会问题日益突出，流浪未成年人数量迅速增加。流浪未成年人是社会弱势群体，生存状况恶劣，基本权利难以保障，自身基本价值观没有形成，易于走上违法犯罪道路，影响国家的长治久安。建立和完善流浪未成年人救助保护设施，为流浪未成年人提供救助保护是一项重要的政府行为和必要措施，得到了党中央和国务院的高度重视。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调“加强城市生活无着的流浪乞讨人员救助等制度”，并要求“加强对流浪儿童、服刑人员子女的关心教育”；2006 年，民政部、国家发改委等 19 个部委联合发布了《关于加强流浪未成年人工作的意见》，具体部署和落实这项工作；《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出要“完善城市生活无着的流浪乞讨人员特别是流浪未成年人的救助制度”，并将流浪未成年人救助保护中心纳入了“十一五”期间国家公共服务的重点建设工程。

2006 年，全国共有流浪儿童救助保护中心 50 个；2007 年，全国共有流浪儿童救助保护中心 90 个；2009 年年底，全国共有流浪儿童救助保护中心 116 个；2014 年 2 月 28 日，国新办新闻发布

[1] 高中华．从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁[J]．当代中国史研究，2009，16(6)．

[2] http://finance.sina.com.cn/nongye/nygd/20140301/051918373247.shtml.

会公布，全国共有独立未成年人保护中心 261 个，2013 年共救助生活无着流浪、乞讨未成年人 15.9 万人次。[1]李立国部长在 2015 年全国民政工作会议上的讲话指出："截至 2014 年 9 月，2014 年救助生活无着流浪未成年人 9.1 万人次。"

除此之外，民间救助管理组织历史较为悠久，前面谈到的唐朝时期的福田院就有由寺庙组织的，属于民间性质。以后的各朝代都有相应的富贵人家、爱心人士等开展了救助管理工作，成立了民间救助管理机构。发展至今，较为规范的民间救助管理机构主要是指由民间力量开办的为流浪乞讨人员服务，并在民政部门登记的基金会、社会团体、民办非企业 3 类组织。



思考题

1. 结合案例，谈谈你对救助管理机构的认识。

2. 简述新中国成立后救助管理机构从收容遣送站转换成救助管理站的历史必然性。

3. 结合实际，谈谈救助管理站的历史意义。

讲题二　救助管理机构的设立

救助管理机构主要包括救助管理站、救助管理分站、救助管理咨询站和救助服务点等。救助管理站（简称救助站）原名为收容遣送站。2003 年 7 月 23 日，民政部公布民函 2003151 号文件，决定将收容遣送站更名为救助管理站，前面冠所在行政区划地名。我国现阶段的救助管理机构包括救助管理站、流浪儿童救助保护中心、民间救助管理机构三大类。

一、救助管理机构的类型

（一）救助管理站

救助管理站是指依据《救助管理办法》，为了对城市生活无着的流浪、乞讨人员（以下简称流浪乞讨人员）实行救助，保障其基本生活权益，完善社会救助制度而设立的专门救助管理机构，也是国家福利机构。《救助管理办法》第二条规定县级以上城市人民政府应当根据需要设立流浪乞讨人员救助管理站。第三条指出"救助站经费来自于政府全额拨款，国家规定县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并应当将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障"。[2]

（二）流浪儿童救助保护中心

流浪儿童救助保护中心也称流浪未成年人救助保护中心，是指为流浪儿童提供救助、保护流浪儿童合法权益、提供儿童教育的庇护场所和专门机构。

流浪未成年人救助保护中心包括流浪未成年人救助保护中心、流浪未成年人救助保护分中

[1] http://finance.sina.com.cn/nongye/nygd/20140301/051918373247.shtml.

[2] 国务院．城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法[M]．北京：中国法制出版社，2003.

心、街头服务点、社区服务点。根据2014年6月颁布的《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》(以下简称《救助管理机构工作规程》)的要求,该中心依法保障流浪未成年人的合法权益,对受助未成年人提供生活帮助和精神关怀,帮助受助未成年人重返家庭、融入社会,促进受助未成年人健康成长;帮助受助未成年人树立健康向上的世界观、人生观、价值观,培养受助未成年人爱祖国、爱社会、爱人民的道德情操。

(三)民间救助管理机构

民间救助管理机构是指在民政部门正式登记注册且业务范围包括流浪乞讨人员救助服务的社会组织,如开展流浪乞讨人员社会工作专业服务的社会工作机构、开展流浪乞讨儿童教育服务的学校等。

二、救助管理机构的设立

(一)救助管理站的设立

1. 救助管理站的选址与命名

救助管理站应设置在交通便利、容易查找、远离危险的区域。地级以上城市可以根据需要设立救助管理站、救助管理分站、救助管理咨询站、救助服务点;县级城市应当根据需要设立救助管理站。由各级政府兴办的救助管理站,名称前应当冠以所在地省(自治区、直辖市)、市(地、州)、县(县级市、市辖区)行政区划名称;在少数民族自治地区,应当同时标注相应的民族文字;救助管理分站、救助服务点的名称可以形式多样,以体现人性化服务理念。

2. 救助管理站的建设用房及基本设置要求

救助管理站应建有接待厅、宿舍、餐厅、厨房、食品贮备间、洗浴间、物品保管室和库房、隔离室、观察室、活动室等用房。救助管理站应当设置符合救助管理工作基本功能需要的设施、设备;各类设施、设备应当满足安全需要,防范意外伤害,设备、用具的外形无尖角突出部分。未设置流浪未成年人救助保护机构的城市,应当在救助管理机构内单独设置未成年人生活区,配备相应的设施、设备。

接待厅(室)应当配备计算机、桌椅等办公设备和文具,方便求助人员的休息座椅、饮水设备等服务设施,老花镜、拐杖等辅助器具,同时应当配备监控及其他安全防护设备;宿舍人均居住面积不少于4平方米,居室内应当配备单铺床等基本生活家具,床上用品根据季节配备;餐厅、厨房、食品贮备间等应当符合卫生防疫部门的要求;洗浴间应当配备热水洗浴设备、防滑垫、扶手和更衣室,同时应当配备洗漱设备;物品保管室和库房应当配备符合安全需要的物品存放设备;隔离室应当有防止自我伤害的设施,有独立卫生间、床铺、洗漱用品、紫外线消毒灯等设备;观察室应当设置紧急呼叫铃,配备急救箱、防护服、紫外线消毒灯、辅助器具(械)和防止意外伤害、交叉感染的设施、设备;活动室应配备相应的图书、报刊、文具、棋牌、电视和桌椅,能够基本满足受助人员阅读、娱乐的需要。

除上述以外,厕所应当配备蹲便器、坐便器等,有残疾人辅助扶手、卫生纸、纸篓等,其他还应配备轮椅、拐杖、担架、老花镜、儿童座椅等辅助器具,并配备满足工作需要的专用车辆。

3. 救助管理站的基本环境要求

救助管理站内受助人员生活环境应当安静、清洁、通风、透光、无异味,保证水、电、暖的供应,确保供水、照明、取暖、降温、排污、消防、报警、通信等设施和生活设备运转正常,室外环境应当有规范的绿化美化带,站内环境卫生应当符合国家有关规定。



4. 救助管理站的人力资源配置与管理

救助管理工作人员任职和职务调整应当符合相应的岗位资质要求，暂时不具备相应资质的，应当经过培训并考核合格后任职。救助管理站应当设置医疗护理、法律事务、社会工作、信息化管理、心理咨询与治疗等专业技术岗位，在岗人员应当具有大专以上学历，能够熟练运用专业知识开展业务工作；行政管理人员应当具备大专以上学历，熟练掌握从事相关工作的知识和技能；直接为受助人员提供生活照料的服务人员，经培训考核合格后方可上岗；从事餐饮、水电暖气运行维护、机动车驾驶等后勤保障工作的人员，应当具备相应执业资格。

救助管理站应当明确岗位职责，建立、完善内部管理制度；严格执行外事、财务、人事、捐赠、新闻宣传等方面的规定；制定机构中长期发展规划和年度计划，定期进行绩效评估；定期组织工作人员参加业务培训；定期组织工作人员进行健康检查；按照政务公开要求，公布工作流程、岗位职责、工作依据、投诉申诉途径，工作人员佩证上岗。

（二）流浪未成年人救助保护中心的设立

《流浪未成年人救助保护中心建设标准》（建标 111—2008）总则第五条明确指出："流浪未成年人救助保护中心建设应适应当地社会经济的发展水平，突出救助性、服务性的特点，做到设施齐全、功能完善、配置合理、经济实用，满足对流浪未成年人'救助保护、教育矫治、预防干预、服务保障'的工作需要。"第六条指出："流浪未成年人救助保护中心建设应纳入国民经济和社会发展规划，其建设用地应按国家有关规定执行。"

1. 流浪未成年人救助保护中心选址要求

流浪未成年人救助保护中心的建设选址要符合城市发展规划，选择工程地质和水文地质较好的地区建设，同时需要交通便利；供电、给排水工程等市政条件较好的城区或近郊区，还要有便利的生活、卫生、教育等社会公共服务设施。

2. 流浪未成年人救助保护中心建设规模

按照《流浪未成年人救助保护中心建设标准》的要求，流浪未成年人救助保护中心建设应根据辖区内流动人口的数量进行分类，并以床位数确定建设规模。我国现在将流浪未成年人救助保护中心建设分为 3 类：第一类是辖区流动人口在 150 万~220 万人的城市，建立流浪未成年人救助保护中心床位数为 201～300 张；第二类是辖区流动人口在 75 万~150 万人（不含）的城市，建立流浪未成年人救助保护中心床位数为 101～200 张；第三类是辖区流动人口在 35 万~75 万人（不含）的城市，建立流浪未成年人救助保护中心床位数为 50～100 张。辖区流动人口数量超过 220 万人的城市，可适当增加流浪未成年人救助保护中心的床位数量，并参照一类标准执行。

3. 流浪未成年人救助保护中心建设用房要求

《流浪未成年人救助保护中心建设标准》第十三条规定，流浪未成年人救助保护中心房屋建筑包括未成年人入站登记、生活、教育、文体活动、医务用房，行政办公用房，工作人员生活用房及附属用房。各类用房详见表 2. 1。[1]

[1] 建设部，发改委．流浪未成年人救助保护中心建设标准（建标 111—2008）[S]. 2008.

表 2.1　未成年人救助保护中心各类用房

项　目			类　型			备　注
			一类	二类	三类	
未成年人用房	入站登记用房	服务厅	√	√	√	
		登记用房	√	√	√	包括登记室、检查室、物品保管室
		临时处置室	√	√		三类不单设
		入站观察室	√	√	√	
		安保室	√	√	√	包括保卫室、警务室
	生活用房	居室	√	√	√	
		卫生盥洗室	√	√	√	包括厕所、盥洗室、浴室、理发室
		未成年人食堂	√	√	√	包括餐厅、厨房
	教育用房	教室	√	√	√	包括普通教室、计算机教室
		技能培训室	√	√	√	
		图书室	√	√	√	
		心理疏导室	√	√	√	包括心理辅导室、宣泄室
		教工办公室	√	√	√	包括教师办公室、社会工作室
	文体 活动用房	文体活动室	√	√	√	包括文艺活动室、体育锻炼室
		多功能厅	√	√	√	
	义务用房	诊疗室	√	√	√	
		药房	√	√	√	
		康复室	√	√		三类不单设
		观察隔离室	√	√	√	
行政办公用房		办公室	√	√	√	
		会议室	√	√	√	
		财务室	√	√	√	
		档案室	√	√	√	
		文印室	√	√		三类不单设
		值班室	√	√	√	
工作人员生活用房		值勤宿舍	√	√	√	包括工作人员宿舍、外来人员临时宿舍
		活动室	√	√	√	
		工作人员食堂	√	√	√	
						包括餐厅、厨房
附属用房			√	√	√	包括车库、库房、洗衣房、配电室、公共卫生间等

注：√表示应具备。

4. 流浪未成年人救助保护中心建筑面积要求

流浪未成年人救助保护中心房屋建筑面积指标按照每床位所占房屋建筑面积确定。《流浪未成年人救助保护中心建设标准》第十八条规定："不同规模流浪未成年人救助保护中心房屋综合建筑面积指标为：一类不高于 30 平方米/床、二类不高于 33 平方米/床、三类不高于 35 平方

米/床,其中直接用于未成年人的各类功能用房(未成年人的入站登记、生活、教育、文体活动、医务用房)建筑面积所占比例不应低于总建筑面积的70%。"流浪未成年人救助保护中心各类用房使用面积指标按照表2.2[1]执行。我国一、二、三类流浪未成年人救助保护中心室外活动场地面积分别按不低于4.00平方米/床、4.50平方米/床和5.50平方米/床核定。

表2.2　流浪未成年人救助保护中心用房使用面积指标　(平方米/床)

用房类别		使用面积指标		
		一　类	二　类	三　类
未成年人用房	入站登记用房	1.28	1.81	2.28
	生活用房	5.95	5.95	5.95
	教育用房	3.60	3.80	4.12
	文体活动用房	2.14	2.42	2.74
	医务用房	0.88	1.06	0.94
行政办公用房		1.64	1.84	1.98
工作人员生活用房		2.75	2.96	3.05
附属用房		1.24	1.64	1.73
合　计		19.48	21.48	22.79

注:① 各类用房使用系数平均按0.65计算。

② 寒冷地区和严寒地区可在本表基础上分别增加4%和6%。

5. 流浪未成年人救助保护中心建筑标准及有关设施要求

流浪未成年人救助保护中心的建筑标准应根据有利于流浪未成年人身心健康和安全实用、经济美观的原则及救助管理的要求合理确定,并符合《城市道路和建筑物无障碍设计规范》JGJ50中的相关规定,未成年人生活区应设置公共卫生间及盥洗室,其数量应参照《宿舍建筑设计规范》JGJ36中的相关规定。

未成年人用房不宜超过4层,同时生活区周围宜设置实体围墙或采用建筑围合方式封闭,围墙高度宜为3.00米,建筑外观应做到色调明快、简洁大方、自然和谐、标志统一;各功能用房应保证良好的通风采光条件,居室应具备良好的朝向,各功能用房的窗地比不应低于1∶6,同时未成年人用房的内装修应符合温馨、实用、环保、易清洁的要求,方柱和内墙的阳角宜做成圆角,墙面和墙裙的色调应适合未成年人的心理特点,行政办公等用房的装修应参照《党政机关办公用房建设标准》中的相关规定。

除以上要求外,流浪未成年人救助保护中心应设立标准化食堂,并拥有清真类的穆斯林饮食设施,要拥有充足的照明、供暖和空气调节的电器设备,以及现代化的电子设备,并符合信息化、智能化管理建设要求。

6. 流浪未成年人救助保护中心人员机构及管理制度建设

从事流浪未成年人救助保护工作的工作人员,应当具备相应的岗位资质标准;暂时不具备的,应当经过培训并考核合格后任职。行政管理人员应当具备大专以上学历,同时应当具有社会工作或者儿童工作专业知识。流浪未成年人救助保护中心应当配备教育、医疗护理、法律事务、社会工作、心理辅导等专业技术岗位,在岗人员应当具备大专以上学历,能够熟练运用专业知识服务未成年人;暂时不具备条件的,可以利用社会力量开展工作。直接为受助未成年人提供生活

[1] 建设部,发改委. 流浪未成年人救助保护中心建设标准(建标111—2008)[S]. 2008.

照料的服务人员，经培训考核合格后方可上岗。

流浪未成年人救助保护中心应当明确岗位职责，建立、完善内部管理制度；严格执行外事、财务、人事、捐赠、新闻宣传等方面的规定；制定中心中长期发展规划和年度计划，并定期进行绩效评估；定期组织工作人员参加业务培训；定期组织工作人员进行健康检查；建立对食物中毒、重大人员伤亡、群体性事件及受助人员失踪、紧急情况下的人员疏散等突发事件的处置机制，制定应急预案，并定期组织演练；同时按照政务公开要求，公布工作流程、岗位职责、工作依据、投诉申诉途径，工作人员佩证上岗。

（三）民间救助管理机构的建立

民间救助管理机构是社会组织的一种类型，其形式包括基金会、社会团体和民办非企业3类。3类组织的性质不一，其建立要求也各不一样。民间救助管理机构的建立应按照我国《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定执行，同时结合地方的相关制度进行建设与登记。

1. 基金会的建立

（1）建立基金会的条件

自然人、法人或其他组织都可以申请设立基金会，申请人可以是基金会的捐赠人，也可以是其他热心公益事业的公民或组织。基金会分为公募基金会（可以面向公众募捐）和非公募基金会（不得面向公众募捐）。公募基金会按照可以开展募捐的地域范围，分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。设立基金会应满足如下条件。

为特定的公益目的而设立；全国性公募基金会的原始基金不低于800万元人民币，地方性公募基金会的原始基金不低于400万元人民币，非公募基金会的原始基金不低于200万元人民币，到民政部登记的非公募基金会的原始基金不低于2 000万元人民币；原始基金必须为到账货币资金；有规范的名称、章程、组织机构，以及与其开展活动相适应的专职工作人员；有固定的住所；能够独立承担民事责任。

（2）基金会名称的要求

基金会名称应当反映公益活动的业务范围，依次包括字号、公益活动的业务范围，并以“基金会”字样结束。公募基金会的名称可以不使用字号，字号不得使用自然人姓名、法人或者其他组织的名称或字号。全国性公募基金会应当在名称中使用“中国”、“中华”、“全国”、“国家”等字样，非公募基金会不得使用上述字样。地方性公募基金会和省、自治区、直辖市人民政府民政部门登记的非公募基金会应当冠以所在地的县级或县级以上行政区划名称；冠以省级以下行政区划名称的，可以同时冠以所在省、自治区、直辖市的名称；冠以市辖区名称的，应当同时冠以市的名称。非公募基金会的字号可以使用自然人姓名、法人或其他组织的名称或字号，公募基金会的字号不得使用自然人姓名、法人或者其他组织的名称或字号。

（3）建立基金会的程序

经业务主管单位审查同意后，向登记管理机关（民政局）提交全部有效的申请材料；登记管理机关审查后，准予登记的，申请人在网上履行设立登记的填报程序后，发给基金会法人登记证书；基金会登记后，应在民政部民间组织服务中心申请刻制印章，在全国组织机构代码中心（质量监测管理局）办理组织机构代码证书，在税务部门办理税务登记，在银行开立银行账户，并报登记管理机关备案。

2. 社会团体的建立

（1）建立社会团体的对象

我国公民个人、国家机关以外的组织都可以依法并按照《社会团体登记管理条例》建立社会团体组织。

（2）建立社会团体的条件

有50个以上的个人会员或30个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，会员总数不得少于50个（其中，公益服务类社会团体会员数量可放宽至20个以上；行业协会须有50家以上经济组织入会，对政府扶持的优势产业、新兴产业、外向型产业，以及经济组织较少的行业，会员数量可适当放宽至30个以上；异地商会须有30家以上经济组织入会）。有规范的名称、相应的组织机构和章程。有固定的住所。有与其业务活动相适应的专职工作人员。有合法的资产和经费来源。有独立承担民事责任的能力。

（3）建立社会团体的程序

申请成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，由发起人或者组织向登记管理机关申请筹备。经业务主管单位审查同意后，向登记管理机关（民政局）提交全部有效的申请材料；登记管理机关应当自收到申请筹备成立社会团体的有关文件之日起60日内，做出批准或者不批准筹备的决定，不批准的，应当向发起人或者组织说明理由；经批准筹备成立的社会团体，应当自登记管理机关批准筹备之日起6个月内召开会员大会或者会员代表大会，通过章程，产生执行机构、负责人和法定代表人，并向登记管理机关申请成立登记，筹备期间不得开展筹备工作以外的活动，逾期不召开成立大会并申请成立登记的，其筹备批准自行失效；登记管理机关应当自收到社会团体的登记申请书之日起30日内完成审核工作——对社会团体筹备符合规定要求的，准予登记，发给民政部统一制发的社会团体法人登记证书。

3. 民办非企业的建立

按照我国《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定，民办非企业的建立应当遵守宪法、法律、法规和国家政策，不得反对宪法确定的基本原则，不得危害国家的统一、安全和民族的团结，不得损害国家利益、社会公共利益及其他社会组织和公民的合法权益，不得违背社会道德风尚。民办非企业类救助管理机构的建立和登记，必须同时具备以下5个条件（除现行文件中规定的不需要主管单位的以外）。

（1）有业务主管单位，并经其审查同意

申请登记建立民办非企业单位，首先必须有与当地民政局或者经民政局授权的组织作为业务主管单位。业务主管单位确定以后，筹备成立民办非企业单位的举办者，应当向该业务主管单位提出申请，由业务主管单位根据行业管理的有关规定及政策，结合救助管理发展的需要，对筹备成立民办非企业单位的有关章程、资金、人员资格、场所设备等内容进行审查。经业务主管单位审查同意设立并签发文件的，才具备成立民办非企业单位的首要条件。

（2）有规范的名称和必要的组织机构

申请成立民办非企业单位，必须有自己的名称，以区别于其他社会组织。名称不仅是民办非企业单位的民事权利，也是开展活动、对外交往的重要标志。民办非企业救助管理单位的名称要符合民政部制定的《民办非企业单位名称管理暂行规定》，命名应规范，能准确反映该民办非企业单位的宗旨与业务范围。设立组织机构是民办非企业单位开展社会活动的必要条件。健全的决策、执行、管理和监督机构的设置，能确保民办非企业单位有效地实施内部管理职能，保障其正常运行。民办非企业单位的组织机构应当与其成立的宗旨、所承担的业务及其规模相适应。

（3）有与其业务活动相适应的从业人员

根据民办非企业单位的业务要求，对从业人员有一定的数量、结构和技术能力方面的要求，如需要法律、心理咨询、社会工作等相关资质的人员。

（4）有与其业务活动相适应的合法财产

与业务活动相适应的合法财产是保证民办非企业单位正常开展业务活动，促进事业发展的经济基础，是民办非企业单位承担民事责任的必要物质条件。申请登记成立民办非企业单位，必须具备与其规模、业务活动范围和业务量相适应的合法财产，资金金额必须达到该行业所规定或要求的开办资金的最低限额。在其合法财产中，非国有资产的份额不得低于总财产的2/3。同时，财产的来源必须合法。

（5）有必要的场所

民办非企业单位是实体性组织，必须有与其业务范围相适应的场所。民办非企业单位的活动场所至少要有一个，如业务活动需要或受客观条件限制，也可以设两个或多个。但是，无论设置几个活动场所，其设置地均不能超越登记管理机关和业务主管单位所管辖的区域。



思考题

1. 结合实际，简述救助管理站建立的基本要求。
2. 结合实际，简述流浪未成年人救助保护中心建立的基本要求。
3. 结合实际，谈谈救助管理站工作人员管理与队伍建设。

讲题三　救助管理机构的性质

一、救助管理站的性质

（一）救助管理站属于福利事业单位

救助管理站是保护流浪人员合法权益的专门机构。就其性质而言，是国家依法维护和保障流浪乞讨人员的生存、生活和教育权利的福利事业单位。

第一，救助管理站是构成我国福利体系的重要组成部分。近年来，为解决流浪乞讨人员问题，救助管理站提供的各种服务，在实质上类似于福利院，服务内容具有综合性特点。

第二，救助管理站一般由政府兴办，所需资金绝大部分来自政府。救助管理站是我国政府兴办的福利事业单位，具体来说，是民政部门主管的福利事业单位。正因为是事业单位，所以救助管理站不能像企业单位一样以经济效益为重，而要将社会效益放在第一位，以救助保护流浪乞讨人员为己任。

第三，人员编制为事业编制。这一点进一步说明救助管理站是事业单位。

（二）救助管理站的救助具有临时性

《救助管理办法》第二条明确规定“救助站对流浪乞讨人员的救助是一项临时性社会救助措施”，这与城市最低生活保障和其他社会保障制度在救助内容、方式上都有重大区别。救助管理

站对救助对象实施的救助，主要是解决其临时的生活困难，并使其返回家庭或所在单位。办法的第十一条规定："救助站应当劝导受助人员返回其住所地或者所在单位，不得限制受助人员离开救助站。救助站对受助的残疾人、未成年人、老年人应当给予照顾；对查明住址的，及时通知其亲属或者所在单位领回；对无家可归的，由其户籍所在地人民政府妥善安置。"这明确指出救助管理站的工作主要是劝导被救助人员回归，而非长期安置和永久性安置救助。

（三）救助管理站的救助具有较强的保障性

《救助管理办法》第三条明确指出："救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。国家鼓励、支持社会组织和个人救助流浪乞讨人员。"也就是说，救助工作需要的大量救助经费主要由两方面来保障，一方面由国家财政预算来保障，另一方面结合社会组织、个人救助经费和救助行为，为城市生活无着的流浪乞讨人员提供基本的生活保障。

（四）救助管理站的救助具有无偿性

《救助管理办法》第十条明确规定："救助站不得向受助人员、其亲属或者所在单位收取费用，不得以任何借口组织受助人员从事生产劳动。"也就是说，救助管理站对救助对象实施的救助是免费的、无偿的。

（五）救助管理站的救助具有自愿性

《救助管理办法》规定："不得限制受助人员离开救助站。"救助管理实行自愿救助原则，具有民事行为能力的受助人员自愿接受救助，来去自由，也就是说具有民事行为能力的受助人员自己可以选择接受救助或不接受救助。具有民事行为能力的受助人员可以自己到救助管理站接受救助，当不愿意接受救助时可以按照规定办理相关手续后自由出院，救助管理人员不得干涉和阻止其离院。

（六）救助管理的主体具有统一性

根据《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》，收容遣送制度由民政、公安这两个行政部门共同负责实施，双方各有分工，民政部门事实上承担主要管理职责。《救助管理办法》第四条明确指出："县级以上人民政府民政部门负责流浪乞讨人员的救助工作，并对救助站进行指导、监督。公安、卫生、交通、铁道、城管等部门应当在各自的职责范围内做好相关工作。"办法指出了民政作为主体，全面负责救助管理工作，公安、卫生、交通、铁道、城管等部门进行有效配合，这样就完全区别于原收容遣送制度的民政、公安合作的救助不统一性。

（七）救护管理的对象具有确定性

根据《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》第二条的规定，收容遣送的对象包括家居农村流入城市乞讨的、城市居民中流浪街头乞讨的、其他露宿街头生活无着的3种情形。1991年，国务院制定的《关于收容遣送工作改革问题的意见》，将收容遣送的对象扩大到"三证"不全的流动人员。而昆明、北京等市的地方性法规规定：依照国家有关规定或其他有关规定应当收容的，也是被收容的对象。这里的"有关规定"的制定主体和效力层级并未指明，这就为有关部门任意扩大收容遣送的对象大开方便之门，使收容遣送的对象具有了很大的不确定性。而2003年颁布的《救助管理办法》第一条规定"为了对在城市生活无着的流浪、乞讨人员（以下简称流浪乞讨人员）实行救助"，明确了救助对象既要是城市生活的流浪乞讨人员，又要是生活无着落的流浪乞讨人员，排除了在城市流浪的职业乞讨人员等不法分子和在城市流浪乞讨的非困难人员。

二、流浪未成年人救助保护中心的性质

（一）流浪未成年人救助保护中心具有福利性

流浪未成年人救助保护中心是保护流浪儿童合法权益的专门机构。流浪未成年人救助保护中心一般由政府主办，所需资金大部分由政府提供，且由政府统一配备工作人员，工作人员都具有事业编制。就性质而言，其是国家依法维护和保障流浪儿童的生存、生活和教育权利的一类福利事业单位。[1]

（二）流浪未成年人救助保护中心具有社会公益性

流浪未成年人救助保护工作属于政府行为，是一项社会公益事业。《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》明确指出，预防未成年人违法犯罪，保护未成年人合法权益是构建社会主义和谐社会的重要内容；《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确规定将“流浪未成年人保护中心”作为“公共服务重点工程”来加以建设；民政部、国家发改委等19部委《关于加强流浪未成年人工作的意见》明确了各个部门的职责分工，要求发展改革部门负责“制定流浪未成年人的救助保护设施的发展规划，并具体落实和监督评估规划的实施，对救助保护中心的建设要统筹考虑，按照分级管理的原则予以支持”，要求财政部门负责“将流浪未成年人救助保护机构经费纳入流浪乞讨人员救助机构经费统筹考虑，切实保障未成年人的生活、教育、安置等工作的顺利开展”。流浪未成年人救助保护中心开展救助保护服务不收取任何费用，具有公益性。

（三）流浪未成年人救助保护中心具有综合性

流浪未成年人同普通儿童一样，具有生存的需要、爱的需要、学习的需要、游戏的需要、社会化的需要、被保护的需要等6个方面的需要。当流浪未成年人被救助到流浪未成年人救助保护中心时，就需要为其提供生存、关爱、教育、活动、社会化、保护的功能，因此，流浪未成年人救助保护中心是集救助、保护、管理、教育、服务等功能于一体的综合性机构。

（四）流浪未成年人救助保护中心具有强制性

从2003年8月1日起，我国废止了《城市流浪乞讨人员收养遣送办法》，正式实施《救助管理办法》。救助管理取代收容遣送，充分体现了社会文明的进步，也着实表现出政府亲民、善民的作风。救助管理强调来去自愿，但对于流浪未成年人救助保护中心不能强调这一点，因为流浪未成年人是无民事行为能力或限制民事行为能力的人，比较容易受到不良环境的影响，也容易受到犯罪团伙的唆使、欺骗与操纵。因此流浪未成年人救助保护中心对流浪未成年人的救助保护不能与救助成年人一样强调自愿，而应采取强制性救助。2015年年初，民政部李立国部长在全国民政厅局长会议上也再次强调对进入救助管理站或流浪未成年人救助保护中心的未成年人必须采取保护性救助措施，不能只强调来去自愿。

[1] 周良才．论流浪儿童救助保护中心的性质与功能[C]//张明亮．流浪儿童救护保护论文集．北京：中国社会出版社，2005.

（五）流浪未成年人救助保护中心的救助保护具有临时性

流浪未成年人的监护人具有固定性，一般为其父母或其他法定指定监护人。流浪未成年人救助保护中心在救助过程中对查明身份的流浪乞讨未成年人，通知其父母或其他监护人领回，或通知流出地政府安排接送返乡安置；对暂时查找不到父母或其他监护人的流浪乞讨未成年人，在继续查找的同时，通过转介到救助保护机构照料、社会福利机构代养、家庭寄养等多种方式妥善照顾。流浪未成年人救助保护中心不具有长时间监护流浪未成年人的功能，因此，开展救助保护具有临时性。

案例

南宁市流浪未成年人救助保护中心

南宁市流浪未成年人救助保护中心是南宁市唯一为年龄在18周岁以下，脱离监护人有效监护，在街头依靠乞讨、拾捡等方式维持生活的未成年人提供救助、保护、教育的庇护场所和救助机构。

引导习惯性流浪儿回归家庭

不到12岁的小唐曾是一名习惯性流浪儿。3岁那年，因父母离异，小唐便跟着父亲生活。然而，父亲不但不料理小唐的日常生活，还经常对他拳脚相向，以至于小唐常离家出走，流浪街头。

小唐的妈妈知道这一情况后，通过诉讼程序要回了小唐的监护权。而年幼时的不幸给小唐造成了很大的阴影，跟着母亲有了稳定的家庭生活的他仍难以适应，还是习惯性地离家出走。

2014年年初，小唐在网吧上网时，被一伙小混混抢钱，进而引发肢体冲突。公安机关介入后，民警要把小唐送回家，但他却装聋作哑不配合。民警只好把他送到南宁市流浪未成年人救助保护中心。

刚进中心时，小唐的抵触情绪十分严重，整天吵着要出去。中心工作人员通过聊天，慢慢缓解他的激动情绪，并请来广西大学的心理教师给他做心理辅导。渐渐地，小唐打开心结，开始和工作人员交谈，告诉工作人员自己的家庭情况。工作人员了解后，马上与小唐的家人联系，但其家人表示已经对小唐绝望，不肯认领小唐，请工作人员帮忙管教。

随后，工作人员一方面通过给小唐上文化课和开展文体互动，使他重新向往家庭生活；另一方面，工作人员与小唐的家人保持沟通、联系，告知小唐的变化，劝他们接纳小唐。经过数月的引导，4月初，小唐终于回家。

在家生活一段时间后，小唐的妈妈察觉他有反弹的迹象，立刻与救助站联系，说明情况。小唐也主动提出要回救助站生活一段时间。如此反复几次后，小唐的情绪才基本稳定下来，回归了正常的家庭生活。

在中心工作人员和小唐家人的努力下，小唐重回校园的事已安排妥当。2014年秋季开学，小唐将到新学校继续学业。

临时救助安置流浪未成年人家庭

10多年前，家住山东的郑某通过违法手段买了一名云南籍女子作妻子。一年后，他们的孩子阿明出生。可没过多久，阿明的母亲被公安机关解救，回到云南原籍生活。郑某想找回妻子，2013年年初，他带着11岁的阿明从山东南下，到南宁后已身无分文，无奈在南宁流浪。

在郑某父子流浪期间，好心的南宁市民吴阿姨看到阿明很可怜，便时常接济他。得知阿明很想回老家后，吴阿姨告诉他，可以向南宁市流浪未成年人救助保护中心求助。2014 年 4 月中旬，阿明偷偷跑到该中心求助，工作人员随即联系郑某。

郑某赶到中心后，执意要把孩子带走。工作人员向郑某说明阿明已不想再过流浪的生活，父子俩可以免费暂住在救助站。郑某这才答应。

之后的一个多星期里，工作人员晓之以理，动之以情，做郑某的思想工作。了解到郑某在山东还有母亲、姐姐等亲人，工作人员建议他先把孩子送回家读书，再继续寻找妻子，不要耽误孩子学习。经过不断沟通，郑某终于想通了，在救助站的帮助下买了车票，和孩子一起回了山东。

资料来源：平安广西网，http://www.pagx.cn/html/2014/pajs_0716/17023.html.

三、民间救助管理机构的性质

（一）民间救助管理机构具有非营利性

民间救助管理机构的基金会、社会团体、民办非企业单位都不以营利为目的，其根本宗旨是按照各自的业务范围开展流浪乞讨人员公益性服务。虽然民办非企业类民间救助管理机构可以根据其提供的社会服务收取合理的费用，但这些费用是服务的成本价格，民办非企业单位类民间救助管理机构的盈余和清算后的剩余财产只能用于社会公益事业，不得用于成员利润分配。这是其与企业的区别。

（二）民间救助管理机构具有法定性

民间救助管理机构是依法在我国民政部门登记的社会组织，具有法定地位。民间救助管理机构依法开展相关救助服务。在民政部门登记成立的救助管理基金会、社会团体、民办非企业都是法人制，其法定代表人代表行使机构的权利。登记注册的民间救助管理机构具有法律地位，在法律的指导下开展服务工作，如开展流浪乞讨人员救助管理服务的深圳日月社工服务社等机构。

（三）民间救助管理机构具有民间性

根据《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》的具体规定要求，社会组织是利用非国有资产举办的，虽然允许有国有资产的成分，但国有资产不占主导、支配地位，非国有资产份额不得低于总财产的 2/3。民间救助管理机构是为流浪乞讨人员提供救助服务的社会组织，开办资金主要来自非国有资产，属于民间资金，具有民间性，这是其与事业单位的重要区别。

（四）民间救助管理机构具有实体性

民办非企业类民间救助管理机构面向社会开展服务，其活动的特点是连续的、常规的。开展持续的活动需要固定的场所，并且需要固定的工作人员为流浪乞讨人员开展服务，其组织结构具有实体性。





案例

北京市社工将服务流浪精神病人

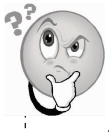
2015 年 02 月 27 日，北京市救助管理总站筹建办宣布，今年将投入 80 万元面向全市社会工作事务所购买服务参与受助精神病人服务项目。社工事务所将向服务点派驻专门社工，为流浪精神病人、家属、医护人员和其他相关人员提供心理疏导、精神减压等专业服务。

北京市救助管理总站筹建办称，为充分发挥社会力量和专业社会工作在流浪乞讨人员救助服务中的积极作用，提升本市受助精神病人救治、康复水平，今年拟购买两个社工事务所参与受助精神病人服务项目。

据介绍，项目服务对象为接受救助的流浪精神病人，项目实施地为昌平区中西医结合医院。每个社工事务所需要派不少于 5 名的专职工作人员常驻医院，针对流浪精神病人医疗和救助的需求，为受助人员、家属、医护人员和其他相关人员提供专业服务。

北京市救助管理总站筹建办表示，项目实施时间为 2015 年 3 月至 2016 年 3 月，每个社工事务所每年购买服务资金为 40 万元人民币。40 万元的项目资金将一次核定，包干使用，超支不补，且不得用于提高项目承接单位工作人员待遇、租赁办公场所、购置固定资产和进行基础设施建设等方面。项目评审专家组还将于 2015 年 9 月和 2016 年 2 月对项目完成情况进行中期和结项评审。

资料来源：人民政协网，http://www.rmzxb.com.cn/xywy/yxtqs/2015/02/28/452603.shtml.



思考题

1. 简述救助管理站的社会福利性。
2. 简述流浪未成年人救助保护中心的性质。

本讲小结

对救助管理机构的设立与性质的学习可以从以下 3 个方面进行。

1. 了解救助管理机构的历史沿革，明确救助管理的特征。特别是要通过对比唐宋时期的救助服务、明清时期的救助服务及新中国成立后的收容遣送工作，明确当今救助管理站救助服务及管理的特征。

2. 通过对救助管理机构的设立知识的学习（培训），掌握救助管理站、流浪未成年人救助保护中心的设立规范，了解民间救助管理机构的类型，并能协助政府开展救助管理站、流浪未成年人救助保护中心等救助管理机构的建设，同时会根据国家有关法律法规规定进行民间救助管理机构的监管。

3. 通过学习（培训）救助管理机构的性质，明确不同类型救助管理机构的性质，并能结合实际需要，开展流浪乞讨人员救助管理工作，切实解决不同受助对象的救助管理问题。

推荐阅读

1. 张明亮．流浪儿童救护保护论文集[C]．北京：中国社会出版社，2005.

2. 陈良瑾. 社会救助与社会福利[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2009.
3. 王思斌. 从管制到救助:流浪乞讨人员救助制度分析[J]. 中国党政干部论坛,2003(7).
4. 杨小君. 从收容遣送到社会救助法律分析[J]. 中国党政干部论坛, 2003(7).
5. 冯举. 收容遣送制度研究[J]. 河南省政法干部管理学院学报,2002(6).

第三讲 救助管理机构的救助对象和内容

学习(培训)目标

- 了解救助管理机构实施救助工作的对象范围。
- 了解救助管理机构对各类人员进行救助的具体安排。
- 掌握不予救助的范围。
- 掌握救助管理机构提供给受助对象的救助内容。
- 能够按照救助条件对求助人员进行甄别。

核心概念

救助对象　流浪乞讨人员　困境人员　救助条件　救助内容



本讲概览

本讲主要学习(培训)掌握救助管理机构的救助对象和救助内容。通过对我国当前各类救助管理机构的救助对象和救助内容进行介绍,让学生(学员)认知当前我国救助管理机构的各类救助对象,了解救助管理机构的主要救助范围,学会按照救助条件对求助人员进行甄别,认识救助管理机构提供给受助对象的救助内容,熟悉救助机构对各类人员进行救助的具体安排。

导入案例　全国救助机构超 2 000 个,将加强未成年人救助

据中国之声《新闻和报纸摘要》报道,截至 2013 年年底,全国共有救助机构超过 2 000 个,民政部表示,还将继续加强社会救助工作,尤其是对临时陷入生活无着落困境的流浪乞讨人员,要主动救助。

目前,全国共有救助机构 2 156 个,其中独立的未成年人救助保护机构有 264 个,全国救助机构床位数超过 10 万张。民政部社会事务司司长张世峰介绍,救助机构可以免费提供食、宿、通讯及必要的医疗救治、协助返乡等服务,并对临时陷入生活无着困境的流浪人员实行主动救助。

民政部社会事务司司长张世峰表示:民政部门和救助管理机构要加大街面救助的力度,根据城市天气的变化,跟踪监测重点区域靠前指挥,对流浪乞讨人员,包括因务工不着、寻亲不遇、被偷被抢被骗而陷入困境、居无定所的生活无着人员进行有效救助。

2013 年,我国救助服务机构共救助了流浪乞讨人员 330 多万人次,全国地级市九成以上设立了救助机构,县级市中有一半也已经设立了救助机构,可以满足流浪乞讨人员的服务需求。通过当地的 114 查号台都可以查询到这些救助站的联系方式。

资料来源:中国新闻网,http://www.chinanews.com.

讲题一　救助管理机构的救助对象

自从2003年8月我国实施《救助管理办法》以来，国家大力建设包括救助管理站、救助管理分站、救助管理咨询站和救助服务点在内的各类救助管理机构，对城市生活无着的流浪乞讨人员实施救助，保障其基本权益，对人权保障和社会稳定和谐起到了积极的促进作用。经过多年努力，我国不少地方已建立了市、县（区）、乡镇（街道）、村（居）4级救助网络，形成了以市级救助管理站为龙头，县（市）级救助管理站为基础，乡镇（街道办事处）临时救助点为补充，村（社区）救助咨询引导点为依托的4级救助管理工作网络，更加及时、有效、主动地对流浪乞讨及生活无着的人员提供保护性救助。在各类救助管理机构的实际工作中，界定救助对象是开展社会救助工作的关键，也是城市生活无着的流浪乞讨人员救助工作的难点。根据各地救助管理机构的不断探索和创新，现阶段我国救助管理机构实施救助和管理的对象较之以往已经有了较大的变化。

一、属于救助管理机构救助范围的人员

（一）城市生活无着的流浪乞讨人员

流浪乞讨作为一种古老的社会现象，存在的历史几乎跟人类文明的历史一样漫长。自原始公社解体以来，就一直存在着流浪与乞讨的现象，并且伴随着人类社会的发展不断发生着改变。在当代中国，我们把那些在城市无固定居所、无合法经济来源、无正当职业的外来人员界定为“流浪者”，把以沿街乞讨的方式获取钱物的人员界定为“乞讨者”。流浪与乞讨经常如影随形，常见的状态是流浪着乞讨，乞讨着流浪。因此，我们一般直接表述为“流浪乞讨人员”。城市是流浪乞讨人员聚集的主要地点，为乞讨者提供了生存所必需的诸多资源，具有农村无法比拟的优势。流浪乞讨人员主要分布在人流密集的城区，这些地区由于经济发达，交通方便，成为大量流动人员的集散地或中转站，诱发大量的流浪乞讨人员聚集。同时，城市的整体氛围开放，社会宽容，市民乐善好施，乞讨人员相对容易获得施舍。

流浪乞讨行为出现的原因非常复杂，近代中国流浪乞讨现象主要与自然灾害、战乱、土地兼并、工业薄弱、腐败专制有关。由于缺乏生产资料，大量农民背井离乡，颠沛流离，以乞讨为生。新中国成立初期，失业人员、无业游民、孤老残幼及战争中幸存下来的国民党散兵游勇比比皆是，他们无处安身。三年自然灾害又形成了大批灾民难民盲目流入城市。1978年十一届三中全会后，我国开始实行改革开放政策，推进了农村人口的第二次大规模流动。一方面，随着农村经济体制的改革，农村出现大量剩余劳动力；另一方面，城市化和工业化加剧，城乡发展不平衡，致使农村人口盲目向大中城市流动，流浪乞讨现象日益严重，并出现了以赚钱为目的的职业乞讨、越轨流浪乞讨等群体。[1]20世纪90年代以来，我国国民经济得到很大发展，在此背景下，人民的生活水平得到了很大的提升，社会保障制度日趋完善，人们抵御自然灾害的能力不断加强，这些都促成了流浪乞讨群体成分的改变。在流浪乞讨人员中，确实因生活困难而乞讨的比例在不断下降，而那些本身具有劳动能力，但因好逸恶劳等原因进行乞讨，将乞讨作为一种职业的比例却在不断上升，流浪乞讨职业化的趋势越来越明显。

[1] 陈微．当代中国流浪乞讨救助制度研究[M]．北京：中国社会科学出版社，2007.



在中国当前的社会转型期，一些大中城市繁华路段的流浪乞讨人员数量大增，与现代化大城市发展不相适应，影响城市形象，影响市容，又严重危害城市社会治安秩序，人民群众反映强烈，已成为日趋严重的社会问题。据救助管理机构工作人员总结，目前街面上的流浪乞讨人员有这样几种类型：一是贫困流浪乞讨型，即因经济资源缺乏、生活贫困而导致流浪乞讨的人员，这种流浪人员稳定性强，主要是希望通过乞讨解决温饱；二是残疾流浪乞讨型，主要包括盲人、肢体残疾及烧伤残疾的人员，多通过裸露残疾部位来博取路人同情，这些人没有劳动能力，又不愿拖累家人，只能靠乞讨为生；三是疾病流浪乞讨型，包括身体疾病及心理疾病，前者多因无法承担医疗费用而不得不流浪乞讨，而后者多由于家人看管不周或遭到家人遗弃而流落街头；四是暂时遭遇困难乞讨型，这些人多是由于偶遇变故，或者在外打工、游玩、寻亲、上访时，由于被偷被抢、钱物花光或未找到合适工作等原因而陷入临时困境，他们多会愿意接受救助站的救助，一般通过 110、群众的引导或救助站的劝导而进站接受救助；五是流浪乞讨型，这些人没有乞讨行为，靠打零工和拾荒为生，其中部分是因厌倦世俗而将其作为一种生活方式的人，而大部分则是因为身份来源不清，无法找到稳定工作的人，他们没有稳定的住处，或三五人、或十几人一起露宿街头；六是谋利职业型，即将乞讨作为一种职业，或作为全职，朝九晚五，或作为兼职，农忙时在家干活，农闲时外出乞讨，其目的都是金钱，一般的救助政策无法满足其需求，因而比较抗拒去救助站，重复性乞讨的概率也比较高，这类人是流浪乞讨群体的主体；七是利用乞讨犯罪型，主要表现为通过拐卖儿童、明讨暗偷、控制残障人员等途径获取不义之财，侵犯他人的合法权益，并严重扰乱社会秩序，给社会带来极大的危害；八是其他型，包括身体基本健康的老人，他们主要是为了锻炼身体，或因在家闲来无事以乞讨消遣时光，还有因家庭矛盾而离家出走的老年人和未成年人等。

综上所述，城市中流浪乞讨群体的构成非常复杂，其中既有真正无家可归、生存陷入困境的人员，也有好逸恶劳、将乞讨作为一种敛财手段的人员，在对这个群体进行救助的时候必须区别对待。

《救助管理办法》于 2003 年 6 月颁布以后，本着自愿、无偿、临时的救助原则，对流浪乞讨群体提供紧急救助和临时救助，使其摆脱生存困境，维护其基本生活权益。《救助管理办法》第一条明确规定："为了对在城市生活无着的流浪、乞讨人员（以下简称流浪乞讨人员）实行救助，保障其基本生活权益，完善社会救助制度，制定本办法。"同年 7 月颁布的《实施细则》第二条规定："《救助管理办法》规定的'城市生活无着的流浪乞讨人员'是指因自身无力解决食宿，无亲友投靠，又不享受城市最低生活保障或者农村五保供养，正在城市流浪乞讨度日的人员。虽有流浪乞讨行为，但不具备前款规定情形的，不属于救助对象。"根据这两个法律文件的规定，救助对象必须自愿提出要求，经救助管理机构查证核实，符合救助条件的救助管理机构应无偿提供救助，凡不符合的不予救助。受助人员放弃救助、自愿离站的，救助管理机构不得限制。因此，救助管理机构的受助人员必须具备以下 4 个救助条件。

1. 自身无力解决食宿

这主要指因贫、因灾或因其他原因而造成流浪、乞讨，因打工不着、投亲不遇、失窃等而造成流浪、乞讨，在向救助管理机构求助时身无分文，又不具备劳动能力（包括智力劳动能力和体力劳动能力），或暂时无法通过自身劳动获取报酬，暂时无法解决自身吃饭、住宿问题的受助人员。

2. 无亲友投靠

这主要指经救助管理机构核实，求助人员在求助地无法定的负有抚养、赡养、扶养、监护义务的近亲属或者其他监护人可以提供食宿。虽无法定的负有抚养、赡养、扶养、监护义务的近亲属或其他监护人，但有其他亲友且愿意帮助接纳求助者的，可视为有亲友可以投靠。

3. 不享受城市居民最低生活保障或者农村五保供养

这主要指在原籍不享受城市居民最低生活保障或者农村五保供养的人员。

4. 正在城市流浪乞讨度日

这主要指来救助管理机构求助时正处于流浪或乞讨的状态。

按照规定，只有同时具备上述4个救助条件才具有受助资格。虽有流浪乞讨行为，但不具备以上规定情形的，不属于救助对象。救助管理机构对符合救助条件的对象，应当及时安排救助；对不符合救助条件的对象，不予救助，并告知其理由。

（二）遇到临时困难的困境人员

《救助管理办法》及其《实施细则》所界定的救助对象是“城市生活无着的流浪乞讨人员”，这是比较狭窄的，许多临时遇到困难、生存陷入困境的求助人员因不符合条件而无法获得救助，并不能够很好地发挥社会救助制度的“托底线、救急难”的功能。随着社会发展形势的变化，当前救助管理的工作范围、工作对象及工作方式都发生了很大变化，在实际工作中，除了将生活无着的流浪乞讨人员作为救助管理的核心对象以外，各地的救助管理机构都存在不同程度地扩大救助范围进行救助的情况，由对“生活无着的流浪乞讨人员”救助扩大到生活无着的“困境人员”救助。目前很多城市地方政府规定，只要是确实遇到了应急性困难，自身无力解决基本食宿，在查证属实后当地救助管理机构就可以提供救助。

据各地救助管理机构的救助实践及一些地方立法的规定，救助对象应该包括如下人员。

① 无固定经济来源，无固定住所，依靠捡拾、乞讨等方式在街头谋生的人员。

② 因被盗、被抢、被骗、务工不着、寻亲不遇、突发灾害而流落街头，无可靠经济来源、无固定住所需要临时救助的人员。

③ 因遭受家庭暴力侵害需要临时庇护的人员。

④ 在街头流浪、乞讨，失去有效监护和被胁迫、利用或由亲友携带乞讨的未成年人，其他无民事行为能力、限制民事行为能力的残疾人、精神病人。

⑤ 街头突发疾病而丧失表达能力、行为能力，无人照料的危重病人。

⑥ 公安机关在打拐或其他侦破案件中解救的，暂时无法联系到亲人或单位的妇女或儿童。

⑦ 其他流落街头，无可靠经济来源，无固定住所的生活无着人员。[1]

近年来，救助管理机构在实际工作中对以上几类临时遇困人员进行救助，充分体现了临时救助应急性和过渡性的特点。临时救助作为社会救助的一部分，能帮助群众应对突发性、紧迫性、临时性生活困难。2014年5月1日起实施的《社会救助暂行办法》对国家建立紧急救助提了明确的要求，同年10月国务院发布《关于全面建立临时救助制度的通知》，要求在我国全面建立临时救助制度，为困难群众“托底线、救急难”，进一步完善社会救助体系建设。这一制度在我国城乡的全面建立，必将进一步强化我国民生保障的安全网，为提升民众的福祉做出更大的贡献。

二、不予救助的范围

按照《实施细则》及2014年6月颁布的《救助管理机构工作规程》的相关规定，对于不符合救助条件的救助申请依法不予满足，其情形包括以下几种。

（一）拒不配合安全检查的

求助人员应当按照救助管理机构的要求，接受安全检查，女性求助人员应当由女性工作人员

[1] 梁洪霞．城市流浪乞讨人员行政救助制度研究[M]．北京：法律出版社，2014.



检查。若求助人员拒不接受或配合安全检查，救助管理机构可拒绝救助。

（二）拒不遵守物品管理规定的

各地救助管理机构规定，动物或可能造成人员伤害或财产安全的物品不得被携带进入站内。对在安全检查中发现的易爆、腐蚀、管制刀具等危险物品，救助管理机构应当及时报请公安机关处置；对在安全检查中发现的锐（利）器、打火器具等物品，求助人员应当自行丢弃或交由救助管理机构代为保管。求助人员拒不遵守救助管理机构物品管理规定，坚持将危险物品或违禁物品携带进站的，救助管理机构可拒绝救助或终止救助。

（三）自身有能力解决食宿的

这种情况包括求助人随身携带的财物足以应付本人基本生活开支或在本地有亲友可投靠但无正当理由拒绝投靠。例如，有的地方救助管理站规定，求助人员携带移动电话、宠物、金银饰品及其他贵重物品的，救助管理站可不予救助。因为携带贵重物品，则证明求助者至少可以通过变卖、典当等方式获得金钱，从而有能力解决食宿，所以救助管理机构可不予救助。但这种情况要具体分析，看携带物品的实际价值，以及是否属于有纪念意义的物品，不能一概而论。

（四）索要现金，拒不接受其他救助方式的

为防止和打击不良人员恶意骗取救助，救助管理机构在救助受助人员时，应尽可能避免进行现金救助。目前我国有的城市的救助管理机构不再向救助对象发放救助金，而是发给乘车凭证，即换票证，救助对象持换票证到火车站售票室换取加盖“救助车票、禁退禁卖”专用章的救助车票返乡，有效避免了“跑站”现象。若求助人员执意讨要现金，并拒绝接受其他救助方式，救助管理机构可不予救助。

（五）拒不提供或拒不如实提供个人信息的

这是指求助人员拒绝提供个人资料或提供虚假资料，救助管理机构经过核查求助人员提供的身份资料和求助理由等情况后，发现求助人员提供虚假信息或捏造不存在的流浪乞讨事实来骗取救助资源。例如，2014 年 3 月江苏省常州市救助管理站曝光 48 岁的山西太原男子徐某，其近几年来频繁进出全国各地的救助站免费吃、住，再通过退票或倒卖返乡车票来赚钱，甚至有时还会向救助站直接索要钱财。常州市救助管理站工作人员通过全国救助管理信息系统查询徐某的名字，结果屏幕上出现 104 页关于他被救助的记录，每一页都有几十条信息。据工作人员估算，3 年多来，徐某已累计被全国 1 000 多家救助站救助过，救助次数不下 5 000 次。

（六）其他不符合救助条件的情形

救助管理机构对于到站求助人员，经甄别符合救助条件的，建立受助人员救助情况档案，办理入站手续，及时提供救助。对于不符合救助条件的，应当向当事人说明原因，听取其辩解和陈述，告知其申诉途径，出具不予救助通知书，由当事人签字确认，并登记、备案、存档。对于因年老、年幼、残疾等原因无法提供个人情况的，救助管理机构应当先提供救助，再查明情况。对拒不如实提供个人情况的，救助管理机构将不予救助。受助人员故意提供虚假个人情况的，救助管理机构将终止救助。

三、救助对象界定和甄别工作的难点

《救助管理办法》和《实施细则》实施以来，界定和甄别求助对象是依法实施救助必须解决的首要问题。在救助管理工作中出现了一些求助人员虚报个人情况，或者因年老、年幼、精神残疾、病患等原因无法提供个人情况的问题，给救助管理甄别查询工作带来一定的难度。同时，现代中国城市流动人口数量大，流浪乞讨人员随之增多并且构成复杂，也加大了救助工作的强度。目前，我国各地救助管理机构在救助和甄别过程中面临以下难题。

（一）法定救助条件与现实脱节，救助对象难以界定

贯彻施行《救助管理办法》的难点是如何依法界定救助对象，也就是在《实施细则》中如何准确界定“城市生活无着的流浪乞讨人员”。因为政府的经济资源是有限的，为了使政府有限的经济资源能够最大限度地发挥作用，救助管理制度在设计时采取了排除设限和归纳设限界定对象的方法。如前文所述，《救助管理办法》规定的“城市生活无着的流浪乞讨人员”需要同时具备自身无力解决食宿、无亲友投靠、不享受城市最低生活保障或者农村五保供养、正在城市流浪乞讨度日等4个条件。但在实际工作中，这4个条件很难界定：对于求助人员是否符合“自身无力解决食宿”、“无亲友投靠”条件进行判断，往往只能在对求助人员进行询问或听其自述，并进行简单观察的基础上进行。对于求助人员是否“不享受城市最低生活保障或者农村五保供养”也难以及时核实，部分求助人员因为存在生理缺陷或患有精神、智力障碍无法提供自己的身份信息，无法了解其是否享有低保或五保待遇，但是救助管理机构也不能因为无法判断就拒绝对其救助。而对于“正在城市流浪乞讨度日”这个条件的标准在实际工作中也难以把握，在现实中，很多人会因为各种情况暂时陷入困境，如出门打工找不到工作而囊中羞涩，到其他城市旅游钱包被偷，投奔亲戚途中遇骗后身无分文等。这些人突然遇到困难需要得到帮助，但不一定会丢下脸面上街乞讨。如果这类人员前来求助时，救助管理机构遵循规章制度不给予救助，则过了几天这些人很可能就真的陷入沿街乞讨的窘境。因此，实际工作中能够完全符合救助条件的“城市生活无着的流浪乞讨人员”人数较少。据各地救助管理机构反馈，在近几年的救助对象当中，确认为“城市生活无着的流浪乞讨人员”的救助对象约占20%，其余皆为遭遇突发状况、生存遇到困难的临时困境人员。

近年来有一些专家认为“城市生活无着的流浪乞讨人员”是一个历史的概念，应该重新调整。计划经济时期，劳动就业制度受计划经济体制严格控制，人口基本被固定在户口所在地，“城市生活无着的流浪乞讨人员”在当时是指“无合法证件、无固定住所、无正当生活来源”的流浪乞讨人员。在社会主义市场经济条件下，在我国已经建立起来的社会保障及其社会救助制度体系框架下，流动人口的流动就业已经成为党和国家鼓励的基本政策，救助的概念也应当与时俱进。我国的社会保障和社会救助制度，由户籍所在地的地方基层人民政府组织落实，并且城市的社会保障和社会救助制度比农村健全，不应当存在“城市生活无着的流浪乞讨人员”。只有当人口出现流动，且与户籍所在地的政府之间信息沟通中断的情况下，才可能出现生活无着。因此，应当将“城市生活无着的流浪乞讨人员”调整为“城市生活无着的流动人员”。城市生活无着的流动人员，应当是指在户籍所在地或者离开了户籍地的流动人口中，经济临时遇到困难，而自身暂时无力解决食宿，又无亲友投靠，正在或者面临流浪乞讨度日，需要由政府提供适当的临时性生活救助的所有中国公民。近十几年来，城市农民工、外来工等流动人口已经逐渐成为城市生活中的一个不可或缺的群体，城市中的众多基础设施建设，城市中的众多制造业、服务业工作是由这个群体完成的。虽然他们在城市中并不居于核心地位，客观地说他们只是城市中的边缘群体，

但是，毋庸置疑，城市农民工、流动人口的问题意义却极为重大，涉及当今经济能否持续增长和社会能否长治久安、未来中国社会能否持续发展的基本问题。政府应当通过最简单、最直接的临时性救助方式，帮助流动人口中出现的“自身无力解决食宿，无亲友投靠，面临流浪乞讨人员”摆脱暂时的基本生活困境。从我国社会保障体系及其社会救助体系一致性考虑，我国的社会救助保障忽略了流动人口群体，需要从社会发展的实际需要建立救助体系，充分考虑流动人口的救助与以户籍制度为操作平台所建立的救助体系相衔接。因此，应当与时俱进地设计社会临时性救助制度，将我国每年约 1.2 亿流动人口中的生活无着的“流动人员”纳入临时性社会救助体系，而不仅仅限定在“城市生活无着的流浪乞讨人员”。[1]

另外也有学者建议将现有救助制度的救助对象“城市生活无着的流浪乞讨人员”变更为“生活无着人员”，无论是以前的收容遣送制度还是现行的救助管理制度，法律都将救助对象限定在城市，原因非常明显，农村当中流浪者和乞讨者较为少见，而城市吸引着大量流浪乞讨人员聚集，对流浪乞讨人员进行救助除了保障流浪乞讨人员的基本生活权益，还要起到维护社会秩序的作用。城市承担着多种社会职能，其秩序之维护相比农村更显得迫切和重要。但是如果一概排除农村生活无着人员，会有歧视农村的嫌疑。况且实际生活中，在一些农村地区也会出现流离失所、无家可归的精神病人、智障者、未成年人、老年人等。一般情况下，只能报案由公安机关处理，或者由村民暂时照顾，或者任其流浪，没有专门的机构进行救助。这显然不利于农村生活无着人员的权益保护。因此，如果能够将“城市生活无着的流浪乞讨人员”扩展为“生活无着人员”，一是可以将一些虽然还没有流浪、乞讨行为，但生活已经陷入困境或将要陷入困境，无法通过正常途径获得食物或住宿的人员纳入救助范围；二是可以消除只管城市不管农村生活无着人员的歧视性规定。[2]

（二）求助人员身份复杂，难以甄别查询

任何一种社会救助方式，都应当有一套“筛选”的程序，根据各自的救助对象条件对社会成员是否符合该条件进行“甄别”，救助管理制度也是如此，需要从求助人员中甄别出生存需求无法满足的、符合救助条件的对象，保证甄别的真实性，防止出现欺骗求助行为，使救助管理机构可以将有限的物质、人力资源投入救助工作。在救助管理工作中，“甄别”是依法救助最困难的工作程序，救助的“甄别”制度设计一直困扰着救助管理工作。按照规定，对求助者要询问其姓名、年龄、户口所在地、身份证、近亲属等一系列详细资料，并根据提供的资料进行核实。救助管理机构发现受助人员故意提供虚假个人情况的，应当终止救助。但在实际操作中，由于大量信息均来自于求助者本人口述，很多情况难以核实，给救助工作带来困难。一些迫切需要救助的人也许因为年龄、疾病，无法提供准确而完整的情况；部分属于故意编造虚假姓名、有意隐匿真实情况的则更是无从查证。还有一部分流浪乞讨人员主要来自贫困边远地区，通信设施相对落后，通过电话查询一般要打 10 余次，而且由于通信成本比较高，往往没有回音。通过公安机关查询，短时间，至少一两天内，难以核实清楚求助人员所陈述情况的真实性。而且电话查询的结果是否能够作为救助机构做出不予救助决定的依据，值得斟酌，客观上浪费了救助资源。对于蓄意骗取救助资源的人，救助机构反而拿不出拒绝救助的合法证据。种种情况导致对求助人员的甄别核对工作量巨大，短时间内难以完成，而求助人员情况的复杂性却要求必须尽快安置。民政部 2009 年发

[1] 陈昌毅．关于城市生活无着流浪乞讨人员救助问题的探讨[EB/OL]．(2008－07－29)[2015－05－20]．http://zyzx.mca.gov.cn/article/yjcg/shjz/200807/20080700018877.shtml.

[2] 梁洪霞．城市流浪乞讨人员行政救助制度研究[M]．北京：法律出版社，2014.

布《关于切实做好街头生活无着人员求助工作的紧急通知》,要求对生活无着的流浪乞讨人员,实行先救助、后甄别;对由于寻亲不遇、务工不着、离家出走等原因遇到困难的人员,实行分类救助;对陷入困境、居无定所、流落街头的进城务工人员,要及时设立临时避寒场所,帮助解决燃眉之急。救助管理过程中救助甄别工作数量巨大,难度增加,时效延长,实际上会造成大量尚未甄别的求助人员滞留救助管理机构,也使救助管理机构的管理工作陷入困境。

2005 年,民政部着手建立流浪乞讨人员救助管理信息系统,在同年 8 月已经实现了全国范围内的联网,这个系统通过网络把民政部、各地民政部门乃至每个救助管理机构连接起来,为开展救助工作搭建了新的平台。该系统主要功能有以下几个。一是分析研究统计,该系统可以对全国各地各类受助人员的年龄分布、性别分类、流出地、求助原因、离站原因、数量走势、人员类别等进行统计、分析,并生成固定表格和自定义图表,对救助工作进行趋势性的分析和研究性统计有极大的帮助。二是遏制恶意骗助。目前,有不良人员“搭便车”,钻政策的空子,恶意骗取社会救助,该系统的启用有望对这种现象进行有效遏制。该系统记录有受助人员的性别、年龄、身体状况、求助原因、流出地、在全国各地的受助记录等信息,当不良人员想恶意骗取救助时,把其相关信息输入该系统,电脑会自动提示出错情况。该系统所具有的甄别、查询功能,在我国城市流浪乞讨人员救助方面是一个很大的进步,那些真正困难需要救助的人群将得到及时的保护。三是方便跨省救助。跨省救助一直是救助工作中的难题,对象主要包括未成年人、残疾人、行动不便的老人等特殊群体。该系统完善了全国各救助站的站际交流、协作救助、跨省返乡接送等业务环节。此前,各地方需要异地救助时,一般通过电话联系,这样可能导致不够准确、全面。同时,对于追踪反馈也存在困难。该系统开通后,各地可在自己的平台上马上找到需要的内容,并告知对方,对于救助对象的情况也能一目了然,从而在第一时间内将救助对象送到家或妥善的地方。同时,发生异地救助后,救助对象的治疗、安置等问题都能得到及时反馈。当前我国的救助管理工作进入了信息化管理的新阶段,全国流浪乞讨人员救助管理信息系统是“数字民政”工程的重点内容,也是救助管理工作体系的重要组成部分。充分地利用好这套系统,真正实现救助管理业务信息共享,能够使民政救助部门工作人员的工作效率得到明显提高,也会促进救助管理工作的规范化、制度化。

（三）跑站骗助现象层出不穷,救助管理机构难以应对

2003 年 8 月,国务院废除强制性的收容遣送办法,代之以关爱性的社会救助管理,每年使上百万人次的流浪乞讨人员得到政府援助,可是各地的救助管理机构在工作中遇到了各式各样骗取救助资源的人员。这些人员达不到《救助管理办法》所规定的生活无着的条件要求,不属于救助对象,但是巧妙利用法律漏洞和救助管理机构运作机制漏洞所提供的便利,频繁出入各地救助管理机构,不当占用社会公共资源,干扰救助管理机构正常工作,形成“职业跑站”这一社会现象。所谓“职业跑站”现象是指具有正常劳动能力的人员通过向救助管理机构提供虚假个人信息、虚报地址等不诚实手段骗取救助管理机构的免费伙食、住宿和车票以解决温饱问题或谋取不义之财,并以此为“职业”的现象。“跑站”现象是伴随着《救助管理办法》的实施而出现的,当年我国出台《救助管理办法》,规定对城市生活无着的流浪乞讨人员,只要符合条件,救助站应当及时提供救助。由于最初救助信息未能全国联网,火车票也没实行实名制,让跑站人员钻起了政策空子。他们编着悲惨故事,辗转全国各地救助管理机构骗取钱财。跑站人员一般抱有 3 种动机。一是借机免费旅游。职业跑站者往往谎报家乡地址,想去哪里游玩就填写哪里的地址,在身份信息难以核对的情况下,救助管理机构工作人员也无可奈何。二是借此发家致富。这基本上是绝大多数职业跑站者的最主要目的。他们流浪异乡,结伙在流浪地救助管理机构获得救助后,将救助管理机构提供的火车票转手卖钱,再到另一个地方的救助管理机构去申请救助。有的职业跑

站者表示,一年下来,“赚”的钱养活一家人没问题。三是逃避刑事侦查。这类跑站者一般是在老家或某地作案后,为逃避公安机关追缉而四处流窜,有的还随处伺机作案。混迹于处于社会边缘的流浪乞讨群体中,不仅容易伪装还可以免费吃喝住行,因此“跑站”成为这类对象借以藏身并降低逃亡成本的理想手段。这类“带案”跑站者的存在,不仅给公安机关刑事侦查工作增加了很大难度,给社会救助资源造成了损失,而且给社会秩序和公共安全带来了巨大威胁。[1]这些职业跑站人员一般都非常熟悉救助政策,相互之间常有联系,也懂得聚众给政府施加压力的技巧。“跑站族”在救助管理机构得到留宿等救助后,有时还在房间里开会讨论哪里的救助站好要钱,哪里的救助站不好要钱,几乎可以绘成一张跑站信息图。由于有些救助管理机构把关不严,没有深入调查取证,或者不堪跑站者撒泼式的纠缠,宁肯花小钱省麻烦,导致部分跑站者索钱成功,收入不菲。有的跑站者以自残等行为要挟救助管理机构工作人员;有的跑站者要钱不成便强求救助站不要在车票上盖章,以方便其倒手转卖车票获利;更有甚者,被救助管理机构识破身份拒绝救助后,还会在救助管理机构大吵大闹,毁坏公物,恐吓殴打工作人员。

“职业跑站”人员的行为侵占和吞食了本应该属于真正流浪乞讨人员的社会救助资源,给国家财政造成了巨大的浪费和损失。“职业跑站”现象的存在还会影响公民的价值观判断,引发其他社会成员追而效仿,带来社会信任与道德危机,助长社会不良风气。为了规范救助管理工作,消除恶意跑站现象,制止不良社会风气蔓延,我国政府也在不断调整救助政策以适应社会变化。很多地方政府在制定当地救助管理工作制度时通过限定重复救助次数、加强查询查证工作、加强宣传教育来防范跑站骗助。自 2005 年以来,各地救助管理机构陆续安装了全国联网的流浪乞讨人员救助管理信息系统,对于同一年多次求助者,如经查实系职业跑站人,将列入救助黑名单。全国流浪乞讨人员救助管理系统显示,仅 2011 年至 2013 年,就有 6 000 多名跑站人被列入不予救助的黑名单。《救助管理机构工作规程》第五十五条规定:原则上不得为受助人员提供现金。因特殊情况需要提供短途公共交通费的,一般不超过 20 元。可以说,如此明确的管理细则基本杜绝了跑站者的生财之道。如今,我国各地很多救助管理机构只提供车票,不再提供现金,越来越多的职业跑站者逐步转向妇联、民政等其他部门骗助。有关民政救助专业人士呼吁,要有效控制“职业跑站”和“骗助”现象,单凭民政部门和各个救助管理机构自身力量是无法实现的,各地救助管理机构在规范管理、严格把关的同时,希望能与公安、铁路、行政等各相关部门加强信息交流和相互配合,群策群力消除“跑站”不良行为。

(四)职业乞丐不断增加,街头救助难以劝导

在流浪乞讨人员中,有一类特殊人群,他们自身并无临时困难,能够自行解决食宿等基本生活问题,但长期选择乞讨这一行为,以讨要钱财为主要目的,拒绝政府临时救助,我们将其称为“职业乞丐”。自 2003 年收容遣送制度改为救助管理后,公安、城管等执法部门不能再通过强制手段规制流浪乞讨人员,全国各大城市街头出现了不少职业乞丐。他们以乞讨为职业,想方设法利用各种手段博取同情,借机乞讨钱财。因乞讨“收入还不低”,他们情愿露宿街头,多不愿意接受救助,更不愿意返回原籍。据一篇新闻报道,职业乞丐回报比较丰厚,有的残疾乞讨人员现在都有了手机;个别职业乞丐每个月能寄回家 2 000 元;有个乞丐乞讨了 4 个月,吃过用过以后,身边存折账面还剩 9 000 余元。难怪一些地方流传着“城里磕头,回家盖楼”等顺口溜。[2]职业乞丐给社会带来了较大的

[1] 刘光华,程秋梅,李剑兵.“职业跑站”现象的法社会学透析及治理对策[J].甘肃社会科学,2008(5).

[2] 解决城市流浪乞讨人员的问题[EB/OL].(2010-11-08)[2015-05-20].http://ezheng.people.com.cn/proposalPostDetail.do?id=187888.

负面影响,影响了城市秩序,滋扰了市民正常生活。有些乞丐死缠烂打,强讨硬要现象突出;有些丐头拐骗或引诱少年儿童,甚至胁迫摧残儿童作为他们挣钱的工具,严重损害了青少年的身心健康;有些乞丐的乞讨手段日趋专业化、团体化。按照人性化的立法精神,对生活无着的流浪乞讨者实施救助贯彻的是自愿原则,如果职业乞丐不愿接受救助,救助管理机构也无计可施,尽管采取了街头劝导救助等手段,但效果甚微,往往工作人员一离开他们就会继续乞讨。而只要职业乞丐没有违反法律,有关部门就不能对他们采取强制措施,这使得破坏市容、强讨强要的职业乞丐处于管理的真空地带。面对职业乞讨,救助管理部门陷入无法管、又不能不管的尴尬局面。

对于流浪乞讨人员的管理,要遵循“自愿、无偿、依法”三大原则,单凭民政救助管理部门采取行政救助手段往往是不够的,还需要社会各界联动配合。特别是对于职业乞丐的非法行乞行为,更是要多管齐下严厉打击。首先要教育和引导民众不要盲目施舍钱财给乞讨者。政府管理部门要用多种方式宣传救助管理办法和救助工作开展情况,向公众声明政府有能力且正在努力救助流浪乞讨人员。要充分利用各种媒体,报道职业乞讨赚钱现象的内幕,通过揭露乞丐各类常用谎言和行骗术,教育民众识别敛财职业乞丐。提醒民众如发现职业乞丐,应积极及时地向公安机关举报。同时,呼吁民众理智表达同情和爱心,不要盲目施舍钱物给乞讨者,防止被一些好逸恶劳的“职业乞丐”骗取钱财。市民想要行善时不妨去专门的慈善机构进行捐助,盲目的施舍行为少了,职业乞讨现象自然就会随之萎缩。其次要通过立法规范乞讨行为。《救助管理办法》和《实施细则》充分考虑对流浪者的人权保障和人性化救助,却在规范流浪者行为,尤其是治理职业乞讨现象时束手无策,需要通过相关立法予以规范。例如,可通过《刑法》修正案形式设立“操纵、胁迫未成年人、残疾人乞讨罪”,对组织、教唆、胁迫未成年人、残疾人乞讨达到非法牟利目的的“丐头”、“黑帮”用法律手段进行严厉打击。对于街头强讨恶要、死缠烂打妨碍他人自由、寻衅滋事、扰乱公共秩序等行为,公安执法人员可参照《中华人民共和国治安管理处罚条例》相关条款采取“制止、劝离、强制带离”等强制措施加以约束和管理,着力解决救助工作中“无法管”的问题。同时,要立法明确公安、城管、民政、财政、卫生等各部门对职业乞讨管理所承担的职责,真正做到各司其职,齐抓共管。最后要坚决打击并取缔非法行乞活动。非法行乞活动主要有未成年人行乞、欺诈性行乞、有组织的团伙行乞、胁迫或诱骗他人行乞、以行乞为掩护从事犯罪行为等。政府应当严格禁止未成年人行乞,对未成年的流浪乞讨者,可以参照《未成年人保护法》、《义务教育法》等法律法规中的相关条款,对其进行强制性救助,以保护未成年人合法权益。对欺诈性行乞,应根据有关法规将所得视为欺诈,予以依法追缴,并使其受到相应的法律制裁。对有组织的非法行乞和以乞讨为名从事其他违法犯罪活动的恶势力团伙,以及犯罪性质恶劣、情节严重者,要加大打击力度,依法严惩,防止黑恶势力的形成和发展。对于混杂在流浪乞讨者中间的刑事犯罪分子,公安机关应给予坚决打击,以维护社会治安,保护人民生命财产的安全。有关学者和专家还提出,在压缩职业乞讨空间的同时,要完善救助体制,提高救助水平,让更多的流浪乞讨人员自愿接受救助。为此,应该鼓励民间公益慈善机构加入到救助的行列中来,发挥志愿者、社会工作者的作用,延伸社会救助工作的触角,让救助工作更加人性化、精细化。

四、国外流浪乞讨人员救助的经验和借鉴

流浪乞讨现象的存在不分时间,不分国家。不但在发展中国家长期存在,在发达国家亦然。西方国家对流浪乞讨问题的研究有着悠久的历史。西方早期,针对流浪乞讨这一问题的立法,可以追溯到 1601 年英国的《济贫法》对流民施行分类分层救助,对后世影响巨大,成为英美公共救济制度的源头。此外,德国的汉堡救济制度强调了政府的救济责任,同英国《救济法》共同形成了英德救济体系。现代西方国家对流浪乞讨问题的研究更加成熟。在对流浪乞讨问题的研究和

社会救助方面，英美等国家近些年也取得了显著成果。这些经验和成果，对研究我国流浪乞讨问题和完善我国社会救助制度具有重要的借鉴意义。

（一）国外流浪乞讨人员的救助制度

1. 美国

美国是世界头号经济强国，但是同样存在大量的流浪乞讨者，每年有230万至350万人无家可归流落街头，美国称之为“无家可归者”。对于解决流浪者问题，美国政府采用的是“帮堵”策略。帮，就是实施暂时帮扶以解决流浪者的现实困难；堵，顾名思义，即限制流浪者行乞。[1]

美国在传统上对流浪乞讨的管制相当严格，严禁“带欺骗”的乞讨。对带有欺骗性，可能造成人身或财产伤害，可能对当事人构成胁迫的乞讨行为，各州或地方政府一律予以禁止。美国各州或地方政府都有禁止人身或财产伤害、欺诈和胁迫的立法。如果乞讨过程伴随欺骗性，或对当事人采取恶意乞讨行为，政府可以依据法律采取必要措施。美国既禁止在银行及取款机附近、私人住宅小区和火车站、地铁、汽车站等公共交通系统地段乞讨，也禁止普通公共场合下的“恶性乞讨行为”。

美国政府非常支持社会团体和慈善组织为无家可归者提供援助。政府鼓励民间组织建立收容所、救助站，为无家可归者提供免费食宿。这些收容所、救助站通常定人定量为无家可归者提供救助，一般每天在门口张贴清单，列出本地救助人数及所需食物数量，由一些生产商按照自身情况，将之揭下并按此向收容所、救助站提供免费食物。一方面，美国对食品保质期要求十分严格，为避免浪费，很多生产商愿意将多余的食品提供给救助站；另一方面，美国捐赠法规定企业捐赠商品可以减免纳税。因此，美国的收容所、救助站不但数量多，而且一般都会有充足的食物来源。此外，美国官方和非官方社会组织还共同建立无家可归者多功能服务中心，该中心的宗旨是为无家可归者消除心理阴影，克服消极情绪，恢复身心健康，帮助其重新回归主流社会。因此，该中心除了向无家可归者提供食宿外，还提供专业性质的救助。一些社会团体和慈善组织为无家可归者提供发展性救助，鼓励培养其生活能力。例如，创办报纸，鼓励无家可归者代其贩卖，并支付一些报酬，使无家可归者不但获得经济收入，还能找回生活的希望和人生的意义。这些由政府、非官方组织和慈善团体共同组成的救助安全网，在对数量庞大的无家可归者救助方面起到了巨大作用。

2. 英国

英国是世界上最早通过立法实施社会救助的国家。1601年，伊丽莎白女王颁布了世界上第一部《济贫法》，奠定了英国乃至欧美各国现代社会救助立法的基础，开创了用国家立法推动社会保障事业的先例。1834年，英国政府又制定了新的《济贫法》，明确社会救助属于公民应享受的权利，实行社会救助是政府应尽的义务，并成立了专门的管理局。此后，又先后出台了《儿童法》（1908年）、《劳工介绍法》（1909年）、《国民保障法》（1911年）、《国民救助法》（1948年）、《补充救助法》（1976年）等一系列法律条文，逐步形成了以低收入家庭救助、老龄救助、儿童救助、失业救助及疾病救助为内容的比较完善的社会救助制度。早期英国将流浪乞讨者认定为流民，颁布种类繁多的法令政策，对具有不同劳动能力的流民实行差别对待。现代英国主要采取预防和救助相结合的制度体系，对无家可归者进行救助。[2]

据英国一个慈善组织公布的调查报告显示，2012年全英国无家可归者多达40万人，这个数

[1] 红野．美国对流浪者的救助与管理措施[EB/OL]. http://www.china-review.com/LiShiPinDaoA.asp?id=30209.

[2] 刘心宇．我国城市流浪乞讨人员社会救助制度的法律研究[D]．南昌：南昌大学，2008.

字较之往年上升了26%。对流浪者,英国各级政府采取的救助办法首先是区政府对来到本区流浪的流浪者进行登记。在登记之前说明,登记是为了帮助他们,而且他们有拒绝登记的自由,登记之后还有随时离开的自由。说明这些以后进行登记,就不会侵犯公民的权利。登记后区政府的关心和帮助主要有两项:一是每天供应一顿早餐,只有牛奶、咖啡和面包,属于较低水平;二是每周一次让流浪者到浴室去洗澡和洗衣服。如果流浪者长期不洗澡和洗衣服,会有碍健康和"环保",既是"劝"他们去,又有一定的"强制力"。英国城市里的面包房等食品店,每天晚上关店前,都要把当天生产而没有卖出去的面包和食品先装入小纸袋,然后统一装入大塑料袋置于门前,等着午夜由垃圾车拉走。极少数身无分文的流浪者,只要去拿一袋回来,就可顶两三天的中、晚饭,维持低水平的生活。但这仅是极少数,大多数流浪汉仍有其经济来源,并能解决自己的中、晚饭问题。

此外,英国政府还积极运用市民社会活动,通过发动社会力量治理流浪乞讨。政府通过联合商会、慈善会、医疗机构、警察局及志愿者协会等部门和机构,共同发出问卷调查,征集建议,开展社会动员,不仅澄清和转变了市民对流浪乞讨问题的社会态度,而且争取到大多数市民直接参与政府的救助治理计划。同时,在流浪乞讨者活动区域发动店家和市民捐款,将募捐来的钱交给政府或中介组织为乞讨者提供食宿、医疗等专业化的职业服务。

对于流浪者的救助,英国政府的总体认识是,要维持在一个适度的范围内,即要控制在最低水平线上,不宜提供太好的救助,这样既考虑到政府的经济压力,也不会造成养懒汉的现象。

3. 法国

尽管法国在人们心目中是一个富裕的西方国家,但其国内依然有11%的人生活在贫困线以下,其中很多都是无固定住所的街头流浪者。法国统计局发布数据显示,2012年法国无家可归人数达14.15万人,较2001年上涨了近50%,其中包括3万名儿童。

法国救助社会流浪乞讨人员主要靠警察机构,如巴黎的无家可归者救助队。无家可归者救助队隶属于巴黎市警察总局,其前身是1955年成立的流浪者收容队,1968年改为现名。无家可归者救助队主要承担两项任务:一是负责沿街巡逻,随时对无家可归者进行救助;二是对无家可归者进行鉴别审查,确定他们的身份,并按照他们提出的要求将其送到相应的救助中心。[1]在日常工作中,救助队大多数队员都在外巡逻,总部只留有队长、副队长、秘书及一名调度。调度主要负责接听求助电话。一旦接到无家可归者打来的求助电话,或者市民的举报电话,调度会立即通知在附近巡逻的队员,要求他们火速赶往指定地点实施救助。队员首先要对无家可归者进行简短的审查,确定他们的身份和所需要的帮助,然后才按不同情况与相应的救助中心联系。法国的警察机构与民间组织合作比较密切,法国政府社会事务部下属的公共卫生及社会事务处专门负责协调他们之间的合作。无家可归者救助队有许多合作伙伴,其中既有政府投资的公益性接待中心,如巴黎近郊的南泰尔无家可归者医疗和接待中心等,也有一些诸如爱心食堂这样的社会民间机构和组织。

虽然法国目前的救助系统已经比较完善,但真正使无家可归者重新融入社会的例子并不多,相关人士认为仅有完善的收容设施还不够,重要的是政府要对那些无家可归者有持之以恒的责任感,社会各界都要对他们给予理解,各民间机构也要进行长期的通力合作,尽快让他们回归社会。

4. 日本

作为世界经济强国的日本,也存在着大量无家可归者,并已经成为一项社会问题。据日本厚

[1] 赵清竹. 走遍世界看乞丐[J]. 社区,2008(4).

生省统计数据,2013 年,日本全国流浪者数量为 8 265 人,其中东京都 23 区共计 1 787 人,约占全国流浪者的 21.6% 。而东京人口总数占日本全国的 10.4% 。日本的流浪汉并非我们口中所说的“乞丐”,这些人流浪的原因各不相同,有经济不景气造成的失业者,有不愿牵连家人的逃债者,有身患重病、绝症者,也有认为流浪比较轻松而选择这种生活的人。他们一般居住在公园、车站等地或用纸箱搭成的简陋窝棚内,并且具备劳动能力,以打短工或捡废品作为生活来源。此外,在日本很少能看到主动伸手讨要的乞丐,因为乞讨属于犯罪,是违法行为,即使是主动讨要一支香烟,也会触犯日本的《轻犯罪法》。[1]

针对流浪现象和流浪者救助问题,日本政府建立了生活保障制度,为流浪者提供生活设施方面的援助。除政府救助外,日本还广泛存在民间自愿组织的福利机构,对流浪者进行救助,同政府实施的生活援助形成良好互补。此外,日本政府支持流浪者自立,民间也有很多支援流浪者回归社会的组织。2002 年,日本颁布了《关于流浪汉自立支援的特别措施法》,旨在为流浪者提供帮助,支援流浪者再就业,以使其实现生活自立。此外,东京还建立自立支援系统,这个系统下设紧急临时保护中心和街头生活者自立支援中心,这两个中心会根据所收容流浪者的不同情况,为流浪者提供临时住所、食物,以及职业介绍,帮助其恢复自立,重新回归主流社会。

(二)国外流浪乞讨人员救助制度的经验借鉴

国外针对流浪乞讨人员的救助制度各具特色,各国在对城市流浪乞讨人员的救助上,都体现了大致相同的原则:一是无偿救助的原则,无偿为这个群体提供最基本的生活保障;二是救助具有普遍性的原则,保障每一个公民的福利;三是救助的平等性原则,救助过程中不能有歧视,防止一部分流浪人员乞讨者无法得到救助;四是助人自助的原则,尽量让有劳动能力的流浪乞讨人员提高劳动技能,重新回归社会。尽管政治制度和社会条件有所不同,中国和其他国家同样面临着流浪乞讨的问题,国外对流浪乞讨人员的救助管理经验对中国仍具有一定的借鉴意义,概括如下。

1. 构建专业化救助机构

专业化的救助机构和完善的救助设施是开展救助工作的物质保障,没有充足的物质条件,救助管理工作不但举步维艰,也可能名不副实。一方面,政府要加大财政拨款,以建立足够多的救助管理机构,更新救助设施,为流浪乞讨人员提供物质保障;另一方面,可以采取与税收政策挂钩的方式,鼓励生产商和企业为救助机构提供捐献和资助。

2. 预防与救助相结合

一味对流浪乞讨人员施以救助是治标不治本的方法,关键在于从源头上预防流浪乞讨现象的发生。首先,政府要抓好经济建设,加强宏观调控,以更加注重社会公平为原则,缩小城乡差距、贫富差距、收入差距;其次,完善社会保障制度和福利保障设施,加强农村养老保障体系建设,以防止流浪乞讨群体扩大;再次,政府应颁布相关法案条例,对流浪乞讨现象采取预防和救助相结合的方针。例如,英国 2002 年出台的《无家可归者救助法案》,就以预防无家可归现象的发生并同时对其提供救助和服务,防止其再次陷入困境为目的。

3. 做好后续保障工作,支持流浪乞讨者自立

由发达国家的救助经验可知,做好救助工作的同时,政府部门还要支持流浪乞讨人员自立,为其提供发展性援助,帮助他们重新走向社会。例如,美国华盛顿的慈善团体创办的《马路映像》,不但内容是关于流浪人群和无家可归者的,而且由无家可归者贩卖,每卖出一份可得 70 美

[1] 蒋丰. 日本盛产流浪汉却无乞丐[J]. 商界评论,2012(5):151.

分的报酬，对卖报者而言是一笔可观的收入。日本也有类似的支持流浪者自立的措施，如上述《关于流浪汉自立支援的特别措施法》及在东京设立的街头生活者自立支援中心等，都是以对流浪者施以救助，鼓励并支持其自立为目的。美日的这些法案和措施都是旨在帮助流浪乞讨者获得经济独立、重新恢复自立、找回自尊自信和生活的信念，对完善我国救助管理流浪乞讨人员的制度措施具有借鉴意义。

4. 社会多元主体为流浪乞讨人员提供救助

美英日等国都有很多民间自发形成的慈善组织对流浪乞讨者施以救助，政府也鼓励社会公众的参与。这一方面可以抵消政府财政拨款的不足，弥补救助资金缺口；另一方面可以加大对流浪者救助的覆盖面，将其纳入由社会公众共同形成的广泛的救助网之中。美国有相当数量的民间组织建立的收容所和救助站，并有很多生产商为其免费提供每日所需的食物，这和政府的支持分不开：美国税法规定企业捐赠与税收挂钩，捐赠一定数量的食品可以抵减相应程度的税收；美国对新鲜食品有着严格的贩卖期限，生产商一方面可以处理不能出售的食品，另一方面可以减少纳税，何乐而不为。



思考题

1. 你认为流浪乞讨人员有哪些类型？
2. 谈谈你对“生活无着的流浪乞讨人员”的认识。
3. 如何理解临时遇困人员？
4. 根据现行法律法规的规定，救助管理机构不予救助的范围有哪些？

讲题二　救助管理机构的救助内容

一、救助管理机构提供的基本救助

根据《救助管理办法》的规定，对于符合救助条件的求助人员，救助管理机构根据其需要可提供5个方面的救助。

（一）免费提供符合食品卫生要求的食物

救助管理机构应该按照受助人员需求向其提供符合《中华人民共和国食品卫生法》规定，干净、卫生、无毒、无害、符合营养要求的食品和饮用水。受助人员所用餐具、饮用水要严格消毒；使用符合要求、对人体无害的消毒剂、洗涤剂；严禁使用腐败变质和超过食用期限的食品；对受助人员实行分餐制，对于未成年人、老年人、少数民族人员和患病人员，应当照顾其特殊饮食需求。

（二）免费提供符合基本条件的住处

按照规定，救助管理机构向受助人员提供符合基本条件的住处，根据国家有关城市居民住宅装修标准的规定，按照一般居家住房的标准要求，向受助人员提供安全、保暖、舒适的住所，配备卫生间和马桶、洗脸盆、沐浴喷头等设施和必要的洗漱工具。救助管理机构应当按照受助人员性别、年龄、身心状况安排分区居住、单人单床，并为受助人员发放必要的生活用品。女性受助人员应当安排女性工作人员管理。



（三）对在站内突发急病的，及时送医院救治

救助管理机构应当做好卫生保健、防疫工作，配备体温计、血压计等基本设备。有条件的救助管理机构可以依法内设医务室或与专业医疗机构合作开展医疗服务。救助管理机构发现受助人员突发急病、精神异常或有疑似传染病的，应当及时送往医疗机构或联系医疗急救机构救治、诊断；对有疑似传染病的，还应当及时向疾病预防控制机构报告，建议采取必要的卫生处理措施；发现有疑似吸毒情形的，应当报请公安机关处置。对流浪街头的危重病人、精神病人，要坚持“先救治，后救助”，及时联系相关定点医疗机构进行救治，保护救助对象的合法权益。由公安、城管等单位公务人员直接护送疑似精神障碍患者、危重病人或有明显外伤人员到医疗机构救治的，救助管理机构应当在接到通知后及时到医疗机构甄别和确认病人身份。经甄别符合生活无着的流浪乞讨人员救助条件的，救助管理机构应当及时为其办理救助登记手续。

（四）帮助与其亲属或所在单位联系

帮助受助人员与其亲属或者所在单位联系的目的是帮助受助人员返回原籍或单位妥善安置。这方面的工作包括：第一，做好劝导返回的思想工作，在工作中可视情况运用个案工作方法、心理治疗方法，培育其生活价值信念，增强其自食其力的信心和勇气，使其早日回归社会；第二，查明地址，联系其亲属和单位，要求尽快来站接人；第三，对于无家可归的流浪乞讨人员，联系其户籍所在地的政府来站接人，做好安置工作。《救助管理机构工作规程》规定受助人员有疑似走失、被遗弃或被拐卖情形的，救助管理机构应当及时向公安机关报案。受助人员因年老、年幼、残疾等原因不能提供个人信息的，救助管理机构应当及时报请公安机关协助核查求助人员身份，并在其入站后 24 小时内以适当形式发布寻亲公告。救助管理机构应当充分利用现有工作信息和工作渠道，为前来寻亲人员提供便利和帮助。

（五）对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车凭证

救助管理机构有义务免费为受助人员提供返回乘车凭证，但救助管理机构对受助人员必须认真做好审查工作，保证救助资金切实用于最需要的受助者。为了防止跑站骗票现象发生，救助管理机构可以采取措施，防止不法人员借机牟利。例如，在车票上加盖“政府救助，禁退禁卖”的字样，或让火车站、汽车站救助点工作人员做好监督工作，一旦发现出售救助车票的，及时报当地公安机关进行处理。

《实施细则》还规定救助管理机构在对流浪乞讨人员进行救助时，应根据受助人员的救助需求确定救助内容和救助方式，不能以受助人员的主观愿望为尺度，对受助人员提出的无理要求要予以拒绝。救助管理机构对受助人员的伙食标准、住宿条件及其他救助标准一般情况下应由各级民政部门根据当地财政状况、物价水平及居民生活水平状况提出意见，由财政部门合理确定标准。

救助管理机构对流浪乞讨人员提供救助是一项临时性的社会救助措施，救助管理机构根据受助人员的情况来确定救助期限，一般不超过 10 天，因特殊情况需要延长的，须报上级民政主管部门备案。救助期满，受助人员应当离开救助站。对无正当理由不愿离站的受助人员，救助管理机构应当终止救助。受助人员可以自由离站，但应当事先告知。未成年人及其他无民事行为能力人和限制民事行为能力人离站，须经救助管理机构同意。受助人员离站，视为救助终止。

二、救助管理机构提供的精神救助

对城市生活无着的流浪乞讨人员进行救助的根本目的是最终消灭流浪乞讨现象，因此根据流浪乞讨人员需求进行救助是最好的方式。救助管理机构在坚持临时性救助原则的前提下，除了对受助人员提供食物、住宿、医疗，联系家属或单位，提供返回车票等救助措施满足其最低生活需求以外，还要考虑创新救助管理模式，在提供基本生活救助的基础上，进行针对性的心理救助和精神引导，使流浪乞讨人员摆脱生活的阴影，克服消极的人生态度，选择积极健康的生活方式，从而实现人性化救助管理的根本目标。民政部于2012年12月下发了《关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》，要求为受助人员提供专业救助服务，指出：各地民政部门和救助管理机构可以通过购买服务、项目委托等方式，由爱心家庭和依法登记的福利机构、护理机构为特殊受助人员提供生活照料服务。可以通过与社会工作机构、心理咨询机构、康复治疗机构、教育培训机构和社会组织开展项目合作的方式为流浪乞讨人员提供心理疏导、教育矫治、行为干预、康复训练和技能培训等专业救助服务。通过在救助管理机构设置志愿者活动基地、实习基地等形式，积极引导支持医生、教师、法律工作者、社会工作者、心理咨询师等专业人士为流浪乞讨人员提供专业志愿服务。

当前，我国各地的救助管理机构会对受助人员提供基础性的文化娱乐服务，以及有针对性的心理辅导和行为矫正，还包括教育和培训服务。

（一）提供文化娱乐服务

救助管理机构应设置一定的文化娱乐设施，组织开展各种文化娱乐活动。文化娱乐方面的救助服务能够充实受助人员的生活，还能使受助人员较快地融入社会。《救助管理机构工作规程》第二十八条规定："受助人员应当遵守救助管理机构各项内部管理规定，配合救助管理机构保持环境卫生和个人卫生，参加有益于身心健康的文体活动和教育辅导等活动。"第四十一条规定："救助管理机构应当为受助未成年人提供关爱型服务和保护性措施，及时与受助未成年人沟通，了解其思想状况和遇困原因，经常组织受助未成年人参加有益于身心健康的文体活动、公益活动和社会实践活动，帮助受助未成年人树立正确的价值观、人生观。"这两条规定说明，现在为受助人员提供基础性的文化娱乐服务已成为法定的救助内容。救助管理机构还可以组织一些丰富多彩的活动，让受助人员有归属感和成就感。例如，英国救助机构帮助无家可归者解决住房后，通过开展各种活动使他们融入社会，如为无家可归者还专门组织了足球队，组织他们参观国家美术馆，组织有一技之长的无家可归者教别人踢球、画画等。

（二）心理辅导与行为矫正

很多前来求助的受助人员都有不同程度的心理问题或面临心理疾病的困扰，如由于遭受家庭暴力而战战兢兢的妇女、幼儿，由于长时流浪而性格扭曲的青少年，由于遭到遗弃而郁郁寡欢的垂暮老人，他们急需受到专业人士的抚慰，并通过倾诉排解他们对自身处境的绝望。救助管理机构应该配备心理学专业的工作人员，或聘请、吸收一定的心理学方面的专家担任志愿者，针对不同类型受助人员性格特征和心理状况，为其建立心理档案，对受助人员进行心理辅导和行为矫正，消除受助人员心理障碍，促使其释放不良情绪，更好地回归社会，降低其违法犯罪几率。《救助管理机构工作规程》规定救助管理机构可以视情况为受助人员提供心理辅导、行为矫治等服务。救助管理机构应当对受助未成年人开展心理咨询和需求评估。受助未成年人存在心理和行为偏差的，救助管理机构应当进行有针对性的心理辅导和行为矫治。目前我国各地的救助管理

机构都不同程度地开展了此项工作。例如,2013 年 6 月,福州市民政局与台江区鲲鹏青少年事务服务中心、福建医科大学、福建师范大学签订合作协议,在救助站内设立个案辅导室,引进专业社工、高校教师、大学生等社会力量,为救助对象尤其是未成年流浪乞讨人员提供专业心理疏导和志愿服务。2014 年 4 月,北京市民政局网站发布《北京市救助管理事务中心购买专职社工岗参与特殊受助人员救助服务项目公告》,面向全市社会工作事务所购买 8 个专职社工岗位,专门为流浪乞讨人员中的精神病人和智障人员两类特殊受助人员提供心理治疗、行为矫正、职业训练等救助服务。

(三)教育和培训服务

针对成年受助对象,救助管理机构可以开设包括法律常识、人生观教育、自我保护等几个专题的讲座,由工作人员或专业的教师进行讲授,使受助人员能接受相关的教育或学习,增强其法律观念,有助于培养其自立、自信、自尊、自强的理想信念。流浪未成年人是流浪者群体中的一个特殊组成部分,他们的人生观、世界观、价值观尚未完全定型,如果帮助及时,他们将很快融入正常的社会生活、学习中,成长为能够自食其力的社会人。《救助管理机构工作规程》明确规定:救助管理机构应当区分受助未成年人年龄、文化程度、身体精神状况和智力发展水平、滞留时间等不同情况,协助提供义务教育、替代教育等服务。救助管理机构应当主动联系当地人力资源和社会保障等部门,协助年满 14 周岁、不宜接受义务教育且有职业技能培训意愿的受助未成年人接受免费职业技能培训。受助未成年人在机构内接受教育培训的,救助管理机构应当制定适宜的教学计划,并对日常教学培训做好监督、检查工作。救助管理机构和未成年人救助保护中心要健全教育机制,合理开设课程,配备专业的教师,或者由当地教育部门配置教师常驻救助管理机构进行针对性教育。

三、救助管理机构提供的街头救助

救助流浪乞讨人员是一项长期性的工作。救助管理机构在工作中要提高救助的实效性,巩固救助成果,还要注意救助的启动方式。对流浪乞讨人员进行救助要采取主动救助与被动救助相结合的方式,救助管理机构在依据自愿求助原则对来站流浪乞讨人员提供救助的基础上,还要增设一系列主动救助的方式和方法,完善救助机制,对街头流浪乞讨人员进行及时有效的救助保护。

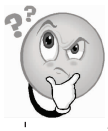
2009 年,民政部下发《关于在全国开展救助管理机构规范化建设的意见》,要求大力开展街头救助,认真研究街头救助办法,提高街头救助的主动性,实现街头救助经常化。积极劝导流浪乞讨人员接受救助,对不愿到机构接受救助的,提供饮食、衣被等救助。在流浪乞讨人员较集中的区域设立街头救助点、流动救助车,在主干道、商业区等重点区域设立救助引导牌。加强街头流浪乞讨精神病人、危重病人的救治工作和流浪未成年人救助保护工作。积极协助有关部门打击组织胁迫未成年人、残疾人乞讨,以及侵扰他人、扰乱公共秩序的有害乞讨行为。同年年底的《关于切实做好街头生活无着人员救助工作紧急通知》提出,为有效应对严寒天气,切实做好元旦、春节期间街头生活无着人员救助工作,确保其安全过冬;各地要成立民政部门牵头,公安、城市管理和救助管理机构参加的工作组,加大街头主动救助力度,迅速开展集中救助行动。按照文件精神,各地民政部门积极开展了“寒冬送温暖”专项救助行动,及时救助生活无着的流浪乞讨人员,以及因务工不着、寻亲不遇、被偷被骗等原因而陷入困境、居无定所、流落街头的生活无着人员,让困难群众在寒冬中感受到党和政府的温暖、社会的关爱,保障生活无着的流浪乞讨人员的基本生存权益。专项救助行动期间,各地民政部门和救助管理机构积极采取主动救助、快速救

助、开放救助等措施，方便生活无着的流浪乞讨人员主动求助避寒；密切关注天气变化，全面深入排查梳理薄弱环节和隐患之处，跟踪监测重点区域，建立完善应急预案；主动加强与公安、城市管理等部门的协调联动，在辖区全面开展联合巡查救助，做好夜间和重点区域巡视救助，劝导、引导生活无着流浪、乞讨人员到救助管理机构或开放式救助点接受救助；按照保护性救助原则，及时护送流浪、乞讨未成年人、残疾人、行动不便人员到救助管理机构接受救助，护送流浪乞讨危重病人和智障人员到医疗机构接受救治和诊断。

目前我国救助管理机构的街头救助方式主要包括两种。

一是紧急救助。救助管理机构应加强街头救助工作，对不愿进站的街头流浪乞讨人员提供紧急救助。紧急救助是指在严重自然灾害、恶劣天气、重大疫情传播时期，受影响地区的救助管理机构要启动紧急预案，联合其他部门对该区域的生活无着人员进行主动救助，如发放避寒避暑物品、食品、药品等，必要时采取保障生命安全的保护性措施，将生活无着人员直接送往救助管理机构进行救助，待灾情或疫情消失后，允许生活无着人员自愿离开救助管理机构。

二是流动救助。在日常工作中，救助管理机构也会定期主动进行救助，包括在流浪乞讨人员较为集中的地方设立救助点，免费提供食物、饮水、药品和一定的御寒物品；可以派出救助巡逻车，及时发现、劝说或就地救助有需要的生活无着人员；可以定期组织志愿者、救助工作人员在街头宣传，并对职业乞丐、假乞丐等进行劝导。



思考题

1. 法律规定应该为受助人员提供哪些基本救助？
2. 救助管理机构向受助人员提供的精神救助包括哪些内容？
3. 街头救助有哪些方式？

讲题三　不同受助人员的具体安排

我国救助管理机构在多年的救助实践中逐步形成了根据不同受助人员需求进行分类救助的原则，避免进行无区别救助。例如，对自身无力解决食宿、无亲友投靠、无最低生活保障自愿求助的流浪乞讨人员由救助管理机构给予救助、护送或为其购票返乡；将未成年人流浪乞讨人员及时安排进入流浪未成年人保护中心妥善保护；对职业乞讨人员由救助管理机构进行救助教育、劝返和异地分流安置；对患病流浪乞讨人员实施“先救治，后救助”；对有违法犯罪行为的流浪乞讨人员由公安部门依法严厉处置和打击。这些行为不仅是对流浪乞讨人员的科学应对的分类甄别，更是一种人性化的善意关爱与呵护的体现，也最能体现社会发展和文明进步。

一、普通受助人员

（一）在站服务

经救助管理机构甄别查证之后，求助人员符合救助条件的确认为救助对象，依法办理入站手续，根据受助人员的需要由救助管理机构提供生活服务、寻亲服务、医疗服务等免费救助。成年女性携带6周岁以下未成年人的，救助管理机构应当为其共同在成人区生活提供便利。救助管理机构根据受助人员的情况确定救助期限，一般不超过10天；因特殊情况需要延长救助时限的，



报同级民政主管部门备案。

（二）离站服务

对年满16周岁、无精神障碍或智力残疾迹象的受助人员，救助管理机构救助期限一般不超过10天。受助人员临时生活困难已经解决的，救助管理机构应当协助其做好离站前准备并适时安排离站。年满16周岁、无精神障碍或智力残疾迹象的受助人员主动要求自行离站的，应当填写自行离站声明书。救助管理机构应当为其办理离站手续，清点交接寄存物品，完成在站服务及离站登记表。自行离站人员没有交通费的，救助管理机构应当根据其实际需求提供乘车凭证和必要的饮食。乘车凭证应当方便受助人员到达目的地，流入地到流出地有直达车、船交通工具的，应当提供直达乘车凭证。确需中转的，应当告知受助人员中转地站名、中转地救助管理机构地址及联系方式。救助管理机构原则上不得为受助人员提供现金。因特殊情况需要提供短途公共交通费的，一般不超过20元，救助管理机构应当留存受助人员签收的字据。受助人员未办理离站手续，擅自离开救助管理机构或医疗机构的，视为主动放弃救助，救助管理机构应当做好文字记录，并保存相关资料。

（三）护送返回服务

不满16周岁的未成年人、行动不便的残疾人和其他特殊困难受助人员（如行动不便的老年人，查明籍贯的精神病人、智障人员），应当由其亲属接领返回。亲属不能接领特殊困难受助人员返回的，救助管理机构应当在核实情况后安排接送返回。护送特殊困难受助人员返家前，流出地救助管理机构应当告知受助人员亲属做好接收准备，并在交接时办理交接手续。联系受助人员返家时，其家人明确表示不接收的，流出地救助管理机构应当提前联系当地乡镇政府（街道办事处）、公安机关和居（村）民委员会到场，请其依法维护返家人员权益。受助人员确已无家可归的，其户籍所在地的救助管理机构应当接收受助人员，并协调当地人民政府予以妥善安置。受助人员因长期流浪被注销户籍的，其户籍注销地的救助管理机构应当接收受助人员，并协调公安机关办理恢复户籍手续。

（四）终止救助

《救助管理机构工作规程》规定受助人员有以下情形时，救助管理机构可依法终止救助服务，要求其离站。

① 无正当理由拒不离站或出院。

② 拒不提供或拒不如实提供家庭信息。

③ 违法违纪、扰乱救助管理秩序。

④ 其他不符合继续救助的情形。

救助管理机构应当向受助人员解释终止救助的原因，清点交接寄存物品，完成在站服务及离站登记表，并向受助人员出具终止救助通知书。

（五）其他安排

① 经当地人民政府或民政部门批准，将受助人员移送至有关机构长期安置的，救助管理机构应当清点交接寄存物品，完成在站服务及离站登记表，与相关机构办理交接手续。

② 受助人员被司法机关带离的，救助管理机构应当查验司法机关工作人员身份证件或执法证件，保留司法机关出具的有关证明材料及工作人员身份证件或执法证件复印件，清点交接寄存物品，完成在站服务及离站登记表，办理交接手续。

③ 受助人员在医疗机构内死亡的，救助管理机构应当取得医疗机构出具的死亡证明书。受助人员在救助管理机构内因突发急病等原因经急救机构确认死亡的，救助管理机构应当及时报请公安机关到场处置，并出具死亡原因鉴定书。

④ 救助管理机构应当协助死亡受助人员亲属处理好后事，清点交接寄存物品，完成在站服务及离站登记表。亲属不能前来的，应当取得其同意火化的书面证明材料或电话录音、视频录像等资料。亲属明确拒绝前来的，应当留存其电话录音、视频录像等资料，由救助管理机构妥善处理后事，办理火化手续，骨灰及相关物品留存 3 年。

⑤ 无法查明死亡受助人员身份或无法联系到其亲属的，救助管理机构应当在市级以上报刊上刊登公告，公告期 30 天（当地对无主尸体处置有规定的，依照当地规定处置）。公告期满后仍无人认领的，由救助管理机构妥善处理后事，办理火化手续，骨灰及相关物品留存 3 年。

二、特殊受助人员

随着社会经济发展，城市里流动人口不断增加，各地救助管理机构的特殊受助人员较之以往大幅增多，给甄别、核实、联系、护送等救助工作带来极大挑战。各地救助管理机构应根据救助对象的不同采取不同类型的救助方式，对有特殊困难的受助人员进行妥善安排，加强特殊受助人员救助工作。

（一）对流浪未成年人实施保护式救助

未成年人是流浪乞讨人员中的特殊群体，应该得到最大的关注和保护。流浪未成年人又称流浪儿童，是指年龄在 18 岁以下，脱离家庭、离开监护人流落社会连续超过 24 小时，失去基本生存条件和可靠保障而陷入困境的少年和儿童。流浪未成年人脱离了主流社会，享受不到义务教育和保护，食宿不卫生，疾病、饥饿困扰着他们，给他们的身心健康和生存发展带来了严重的不良影响。更为严重的是，他们还经常被成人蓄意利用从事贩毒、偷盗、倒卖假证件，以及以卖花、求学、治病为手段变相乞讨等种种违法犯罪活动。由于未成年人属于无民事行为能力或限制民事行为能力人，在救助方式上要注意采取人性化的方法。

救助管理机构依据《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》、国务院办公厅《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》和民政部等 19 部委《关于加强流浪未成年人工作的意见》等文件精神，对流浪未成年人实施保护性救助和分类管理。保护式救助工作一般包括 3 个方面。第一，对流浪未成年人，在救助方式上要采取主动救助的方式。公安机关、城管或其他工作人员发现流浪乞讨未成年人，应当进行积极的劝导，只要流浪乞讨未成年人不反对，则将其护送至救助管理机构进行救助。其中由成年人携带流浪乞讨的，应当进行调查、甄别，对有胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨等违法犯罪嫌疑的，要依法查处；对由父母或其他监护人携带流浪乞讨的，应当对其父母批评、教育，并引导护送到救助保护机构接受救助。第二，对患有危重病、精神病的流浪未成年人实行“先救治，后救助”原则。救助管理机构对突发急病或患有精神病的流浪未成年人直接护送到当地定点医院救治，待病情稳定后，再甄别和确认流浪未成年人身份。第三，在救助内容上，救助管理机构应当根据流浪未成年人的特点，合理安排他们的生活起居和心理疏导、教育矫治、技能培训、文体娱乐等活动，提供多样化服务，促进流浪未成年人身心健康，为他们回归家庭、妥善安置积极创造条件。救助管理机构应当主动联系当地人力资源和社会保障等部门，协助年满 14 周岁、不宜接受义务教育且有职业技能培训意愿的受助未成年人接受免费职业技能培训。受助未成年人暂时无法查明家庭情况或暂时无法离站的，救助管理机构可以为其办理家庭寄养、类家庭养育、委托安置等服务。安排具有意思表达能力的受助未成年人寄养托养



的，应当征得其本人同意，办理寄养托养手续应当符合相关标准要求。

国务院办公厅《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》指出，在对流浪未成年人进行救助的过程中，各地救助保护机构和公安机关要综合运用救助保护信息系统、公安人口管理信息系统、全国打拐 DNA 信息库和向社会发布寻亲公告等方式，及时查找流浪未成年人父母或其他监护人。对查找到父母或其他监护人的流浪未成年人，救助保护机构要及时安排接送返乡，交通运输、铁道等部门要在购票、进出站、乘车等方面积极协助。流出地救助保护机构应当通知返乡流浪未成年人或其监护人常住户口所在地的乡镇人民政府（街道办事处）做好救助保护和帮扶工作。流出地救助保护机构要对流浪未成年人的家庭监护情况进行调查评估：对确无监护能力的，由救助保护机构协助监护人及时委托其他人员代为监护；对拒不履行监护责任、经反复教育不改的，由救助保护机构向人民法院提出申请撤销其监护人资格，依法另行指定监护人。对暂时查找不到父母或其他监护人的流浪未成年人，在继续查找的同时，要通过救助保护机构照料、社会福利机构代养、家庭寄养等多种方式予以妥善照顾。对经过 2 年以上仍查找不到父母或其他监护人的，公安机关要按户籍管理有关法规政策规定为其办理户口登记手续，以便于其就学、就业等正常生活。对在打拐过程中被解救且查找不到父母或其他监护人的婴幼儿，民政部门要将其安置到社会福利机构抚育，公安机关要按规定为其办理户口登记手续。

（二）对城市流浪乞讨人员中的危重病人和精神病人实施救治性救助

城市流浪乞讨人员中的危重病人和精神病人（以下称流浪乞讨病人）是一个特殊的弱势群体，他们因为身患疾病无法正常沟通交流，无法表述自己的真实身份，无法提供家庭住址，为正常开展救助工作造成了很大困难。其中部分人员因为突发急病危及生命，更需要社会对他们进行关心和救助。为建立和完善城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理制度，保障流浪乞讨人员的基本生存权利，切实解决流浪乞讨人员中危重病人、精神病人的救治问题，民政部、公安部、财政部、劳动保障部、建设部和卫生部于 2006 年下发《关于进一步做好城市流浪乞讨人员中危重病人、精神病人救治工作的指导意见》，要求对有生命危险、需要立即抢救的流浪乞讨人员和危及他人生命安全，或严重影响社会秩序和形象，且无法查找其监护人的精神病人提供救治性救助。对于危重病人和精神病人，救助管理机构在救助时要采取“先救治，后救助”原则，要体现以人为本的精神，切实维护救治对象的合法权益。对于街面发现的流浪乞讨病人，公安机关要及时将其送往定点医院接受救治，民政、市政等部门及街镇工作人员发现流浪乞讨病人时，也应将其直接送往定点医院，以保证他们第一时间得到救治。病人入院后，由定点医院及时通知救助管理机构对病人身份进行甄别。经医院抢救治疗后，病情好转或病愈出院的流浪乞讨病人，民政部门确认属于救助对象的，可移交救助管理站实施救助。经抢救无效死亡的流浪乞讨病人，由事发地公安部门按有关规定审查核实后，民政部门要按照有关规定及时负责火化尸体，不得拖延，以免污染环境。各地救助管理机构要积极研究解决流浪乞讨病人运送、医疗救治费用追讨及结算中遇到的实际问题，并结合当地实际制定具体实施方案，进一步建立和完善各有关部门互相支持、紧密配合的良好工作机制。

（三）对无法查明户籍和家庭情况的滞留受助人员进行安置

按现行法律法规规定，为生活无着的流浪乞讨人员提供的生活救助是一项临时救助，一般不应超过 10 天。但在各地救助管理机构实际工作中，由于种种原因，一些受助人员长期滞留救助管理机构，长时间占用有限的救助资源，也给救助管理机构的运转带来很大压力。例如，2014 年 4 月，经武汉市救助站统计，有 606 名受助人员滞留该站，其中滞留时间最长的已近 10 年，最短的也有几个月的时间。在这些人中，已查清是武汉市户籍的流浪人员有 20 余名，其他的绝大多数

是外地流入武汉的流浪乞讨人员。武汉市救助站相关负责人说，长期滞留该站的人员分为两类。一是受助人员无法查清姓名、家庭住址，这些人由于智障等原因，根本无法沟通，甚至滞留近10年仍是“无名氏”。目前，这部分人共有583人，占滞留人数的96%以上。二是受助人员虽查清姓名住址，仍无法回家的。这些人以武汉户籍的流浪人员居多，他们或年迈体弱，或疾病缠身，被家庭成员抛弃。[1]

武汉市救助站这种情形在其他救助管理机构中并不鲜见，为使各地救助管理工作顺利开展，救助管理机构要进一步做好滞留受助人员的安置工作。滞留受助人员的安置是救助管理工作的重点和难点，各地要高度重视，采取有效手段和得力措施切实解决好滞留受助人员安置问题。

根据《救助管理办法》及《实施细则》的规定，对因年老、年幼、精神残疾或无法认识自己行为、无表达能力而无法查清其亲属或者所在单位、户籍所在地、住所地的，由受助地民政部门批准，报当地政府给予安置。因此滞留受助人员安置应按照属地管理原则，主要由救助地民政部门负责。对留站时间超过1个月，确实无法查明其亲属家庭住址或者所在单位，也无法查明其户籍所在地或者住所所在地的滞留受助人员，救助管理机构应及时报告当地主管民政部门。主管民政部门要根据本人的具体情况，将其妥善安置。各级民政部门要充分整合社会资源，拓宽安置渠道，建立本辖区安置机制。滞留受助人员的安置主要采用在社会福利机构安置、家庭寄养、委托安置（委托安置机构必须是经政府批准成立并有资质的单位）等方式进行。各级民政部门要指导各类安置机构和组织做好滞留受助人员日常生活服务和管理教育工作，委托安置时应签订协议书，明确相关责任和义务，委托方与被委托方应定期通报情况，及时解决出现的问题。应组织社会工作者、心理咨询师、志愿者等各类专业人员继续对安置滞留受助人员开展情绪舒缓、心理辅导、行为矫治、技能培训等专业服务，并积极利用公安户籍信息、新闻媒体、网络资源等各种方式方法为滞留受助人员寻找亲人，使其尽早回归家庭和社会。



思考题

1. 当前救助管理机构对于普通受助人员提供的在站服务和离站服务包括哪些内容？
2. 终止救助的法定情形有哪些？
3. 流浪未成年人的保护式救助的内容是什么？

本讲小结

在对本讲内容进行学习之后，能够认识到当前在《救助管理办法》颁布实施10余年后，救助管理机构的救助对象和内容较之以往有了很大的变化，在继续加强对城市生活无着的流浪乞讨人员救助的同时，也要适当拓宽救助对象范围，使需要救助的人员能够更好地获得政府救助和社会帮助。长期以来，我国对流浪乞讨人员的救助主要集中于物质方面，对于精神的救助一般没有纳入法定的救助范围之内，标准也不易掌握。但在救助管理机构的实践中，从受助人员的救助效果来看，注重不同受助对象的心理特点进行针对性救助，增加精神救助方面的措施，能够提高救助质量，使更多的受助人员摆脱心理困扰，停止流浪，回归正常生活。因此，在救助工作中，要把

[1] 武汉救助站正沦为“福利院”，有人一住近10年[EB/OL].（2014－04－27）[2015－05－20]. http://news.cnhubei.com/xw/sh/201404/t2909666.shtml.



物质救助与精神救助相结合，使救助内容更丰富，符合受助人员实际需要。各地救助管理机构要更加积极地开展主动救助、分类救助，全力做好流浪乞讨人员救助工作，更加有效地维护流浪乞讨人员的合法权益，切实为需要救助的弱势群体提供更有力的保障。

推荐阅读

1. 陈微．当代中国流浪乞讨救助制度研究[M]．北京：社会科学文献出版社，2007.

2. 孙志祥．救助管理制度研究：转型期流浪乞讨现象的剖析与应对[M]．北京：中国社会出版社，2011.

3. 李彦昌．城市贫困与社会救助研究[M]．北京：北京大学出版社，2004.

4. 冯英，聂文倩．外国的社会救助[M]．北京：中国社会出版社，2008.

第四讲 受助人员服务与管理

学习(培训)目标

- 了解受助人员的界定。
- 掌握受助人员的求助程序。
- 掌握受助人员人身安全管理及物品安全管理的内容及方式。
- 会运用社会工作方法开展救助管理服务。

核心概念

受助人员　求助程序　人身安全　物品安全　社会工作服务



本讲概览

本讲主要学习(培训)受助人员人身、物品安全管理的方法及内容。教师通过运用案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,对受助人员的求助程序进行介绍,让学生(学员)熟悉受助人员的求助步骤及内容。其次,学生(学员)还要掌握受助人员人身安全、物品安全的服务内容和管理方法等。最后,本讲还对社会工作方法介入救助管理的作用、服务内容和服务方式等进行了补充介绍,以便学生(学员)在实际工作中能够更好地为受助人员提供支持性服务。

导入案例　甘肃拉网式救助冬季街头城市流浪乞讨人员

随着寒冬到来,甘肃大部分地区气温日益转冷,街头城市流浪乞讨人员安全面临威胁。对此,甘肃省民政厅日前要求各地加强对冬季街头城市流浪乞讨人员的救助,尤其对老年人、残疾人、智障人、精神病人和未成年人等要采取强制性救助保护,做到“应救尽救,尽快救助”。

为确保冬季街头城市流浪乞讨人员安全过冬,甘肃省民政厅下发“寒冬送温暖”专项行动的通知要求,各级民政部门要认真履行城市流浪乞讨人员救助管理工作的牵头职责,建立与公安、城管、卫生等部门配合协作、社会参与的救助管理机制,确保城市流浪乞讨人员得到及时救助,确保他们有饭吃、有暖衣、有避寒场所,确保城市流浪乞讨人员安全过冬。

通知要求,各地要加大街头救助力度,要以车站、城镇繁华地区、地下通道、桥梁涵洞、热力管线、公园、银行自助服务区、城乡结合部、废弃房屋等城市流浪乞讨人员集中活动和露宿区域为重点,并将救助区域延伸到社区(村居),进行多时段、广覆盖、网格化主动排查救助工作,发现一个救助一个。

通知规定,特别要做好夜间和降雪、降温期间的巡视救助,持续开展全天候、拉网式排查。对劝说无效拒不到站内接受救助的,及时发放御寒棉衣、棉被、鞋帽、手套等物品和食品,并做好记录。对街头流浪乞讨危重病人、危害社会治安的精神病人要及时送医院救治。



通知明确，冬季街头城市流浪乞讨人员的救助要按照首接责任制的要求，强化值班制度。要落实24小时值班制、领导带班制、岗位责任制和跟踪检查制，实行“谁接待，谁负责，谁落实”，积极开展主动救助。对因工作推诿、不落实、排查不到位、救助不及时，造成街头城市流浪乞讨人员意外事件发生的，要追究当事人和相关领导的责任。

通知还要求，各地民政部门要采用政府购买服务的方式，充分调动城市管理人员、治安巡逻人员、环卫工人、公交出租车司机、彩票销售员、夜间安保人员、社会工作者提供城市流浪乞讨人员求助线索，形成群防群助的服务网络。要建立民间信息员队伍，鼓励其做好报告、引导和应急服务，根据信息提供质量和劝导救助效果给予奖励。

资料来源：中国新闻网，http://www.chincnews.com.

讲题一　受助人员求助程序

一、受助人员的界定

根据《救助管理办法》的规定，救助管理机构提供的救助服务是针对城市流浪乞讨人员的临时性社会救助措施。它的主要服务对象是城市生活无着的流浪乞讨人员，即只要符合《实施细则》规定的，在城市生活无着的流浪乞讨人员均可能是救助管理机构的潜在受助人员。但是，随着救助管理政策的调整变化，对城市流浪乞讨人员的救助方式也从强制收容模式转化为自愿受助模式，这样的调整变化，不仅使得城市流浪乞讨人员的基本人权得到了充分的保障，还充分赋予了受助人员自主选择接受救助或不接受救助的自由。

因此，基于以上两方面的考虑，我们将受助人员定义为：其本人自愿接受救助，且经过救助管理机构甄别，确定其符合救助条件，决定予以救助和被直接救助的人员。这一定义将那些不愿意接受救助的城市流浪乞讨人员排除在外，避免了对其强制收容的不规范行为。根据城市流浪乞讨人员入站方式的不同，大体可以将这些受助人员分为两类：一类是主动求助者，即主动自愿向救助管理机构求助，无偿接受法定服务的城市流浪乞讨人员；另一类是被动求助者，即救助管理机构主动救助或其他组织机构或个人引导入站的城市流浪乞讨人员。对城市流浪乞讨人员引导入站行为的参考法规来自于《救助管理办法》第五条规定：公安机关和其他有关行政机关的工作人员在执行职务时发现城市流浪乞讨人员的，应当告知其向救助管理机构求助；对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，还应当引导、护送到救助管理机构。

二、受助人员求助程序

为进一步加强和规范我国救助管理工作，依据《救助管理办法》，结合并参考多个省市的实际工作情况和工作流程，可将受助人员救助程序具体划分为九大步骤，具体包括咨询、查证与甄别、告知、安全检查、受助登记、救助服务、后续管理、终止救助及离站登记。这九大步骤之间既有逻辑关联，又有序列关系，即后一步骤的进行须以前一步骤的完成为前提。例如，必须经过对城市流浪乞讨人员的个人信息甄别之后，救助管理机构工作人员才能完成告知受助人员是否实施救助及其原因说明等步骤。

（一）咨询

咨询主要是指城市生活无着的流浪乞讨人员通过电话、到站咨询等方式向救助管理机构询问救助相关事宜时，救助管理机构的工作人员对前来求助的对象，在其正式入站前要完成询问工作，并对其个人情况予以登记的过程。

一般情况下，受助人员可以通过公众信息查询救助电话。救助管理机构提供全天候值班和24小时救助热线接待救助和咨询服务。当受助人员前往救助管理机构进行咨询，并表达自愿接受救助服务的意愿后，救助管理机构应在24小时内完成身份核实、登记、建档工作。询问内容主要包括受助人姓名、年龄、性别、居民身份证或者能够证明身份的其他证件、本人户口所在地、住所地，是否享受城市最低生活保障或者农村五保供养，流浪乞讨的原因、时间和经过，本地有无亲友，近亲属及其他关系密切亲属的姓名、地址及联系方式等。

（二）查证与甄别

城市流浪乞讨人员真实身份的查证与甄别是一个复杂的问题。一方面，城市流浪乞讨人员的构成复杂，其中既有基于真实需求的潜在服务对象，也有部分具有较专业的乞讨技巧，或以人作为道具，装聋作哑，假扮残疾人，或以谎言博取同情，或以卖艺为生，以及强行销售自己服务的人员等。另一方面，在接受救助管理机构询问核查过程中也存在部分人员不愿意讲出真实情况，或求助人员虚报个人情况，或者因年老、年幼、精神残疾、病患、智障等原因无法提供个人情况，或者钻政策空子要求救助的“跑站”等情形。这些情形的存在给救助管理甄别查询工作带来一定的难度。因此，为了切实保障受助人员的合法权益，在确保应救尽救的同时不浪费救助资源，救助管理机构要对前来求助的服务对象的个人有关信息进行查证和甄别。救助管理机构在工作中积极创新工作思路，积累总结救助经验，已经形成了一套较为行之有效的甄别查询办法。

1. 对正常求助人员的甄别查询

正常求助人员是指有行为能力的城市流浪乞讨人员，他们因生活无着到救助管理机构求助，工作人员按规定程序进行甄别查询，对其中符合救助条件的给予救助，不符合救助条件的说明原因，并出具不予救助书面说明。对于正常求助人员，甄别查询的方法主要有以下4点。

一是观。观察求助人员外部特征，如表情、外貌、穿着、佩饰、携带的物品等。一般对有以下特征的经核实后给予救助。

① 求助人员比正常人显得憔悴、疲惫、沮丧。

② 个人卫生较差，头发凌乱，或面部肮脏，身上还散发异味。

③ 穿着极不整洁、不协调。

④ 随身携带的物品仅仅是一些日用品，如杯子、毛巾、牙刷、旧杂志报纸、破旧的床上用品及保暖衣物等。

对没有城市流浪乞讨人员的外部特征，如穿着讲究、佩戴贵重饰物、携带手机，甚至还有一定数量现金的求助人员，可以判断其自身明显有能力解决食宿，对其宣传解释有关政策，告之不予救助的原因，并出具不予救助通知单。对于虽有一定条件，但确实存在返乡困难的，明确告知其救助范围后，待其同意，再予以救助。

二是听。认真听取求助人员个人的情况介绍，如姓名、住址、流浪乞讨的原因、流入求助地的经过等。对口音与所提供户籍地方言相符合，流浪乞讨原因、流入经过清楚，前后没有矛盾，求助要求合理的人员，经核实后给予救助。对说话口音与户籍地方言明显不符，如湖北口音称自己是东北人，以及介绍情况前后矛盾、漏洞百出，经不起推敲和询问的求助人员，不予救助。

三是问。询问求助人员没有说明或没说清楚的情况。询问时要热情和蔼、耐心细致、前后有

序,需要了解的情况要全面掌握,对可疑的情况要有针对性地进行调查。对求助人员提供的住址有怀疑,可以问其与当地有关的一些问题,如地理地貌、临近城乡、人物特产等;对求助人员流入经过有怀疑,则可直接询问其乘车车次、时间、经过路线等。

四是查。电话核查求助人员所提供情况的真实性,以明确其是否符合救助条件。主要有以下几种方式。

① 首先在行政区划网上找地名或同音的地名是否存在。这是一种常用的办法。

② 请流入地或流出地派出所在公安户籍网上核查其住址是否属实。

③ 请流出地村委会提供求助人员的有关信息,如其家庭情况、在外务工情况等。

④ 与求助人员亲属直接联系了解有关情况。

⑤ 请流出地救助管理机构协助核实情况。

在同有关部门协助时,应用语文明,语言简洁,措辞得当,尽量取得对方的支持和帮助。此外,在查询过程中还要善于总结。有的求助人员没有登记户籍,只有住所地,不能因为在派出所找不到户籍就认定其在说谎。对于流出地户籍网无法进入或流出地派出所协助查找不到的情况,可以请流出地民政部门协助。

2. 对特殊群体的甄别查询

特殊群体,即受助人员中因年老、年幼暂时无法说清个人情况的人和患精神残疾或危重疾病无法说清个人情况的人。这部分人是救助工作的难点,在工作中应对其精心照料、耐心询问、细心分析,确保准确获悉其家庭地址。

(1) 特殊群体的分类

① 年老、年幼的。此类人员通常是因与家人走失而被迫流浪乞讨的。他们因为在外的流浪生活导致暂时丧失了语言表达能力,一时无法说清个人情况。这类人中有的经过一段时间的精心照料和思想的交流,情绪稳定后可以自我表达,可以采取对正常求助人员的甄别查询办法。还有一部分人,虽经照料和交流,但仍无法进行完整的自我表达,不能提供详细有效的情况,则可以采取求助公安机关、登新闻、拼语言、请翻译、实地查等方法对其进行甄别查询。

② 有精神残疾的。此类人员一般有两种情况,一是与家人走失的,二是被家人遗弃的。对他们的甄别查询一般包含两点。一是给予他们更多的关爱,通过多种方式加强与他们的交流,尽可能了解其家庭住址。有的精神残疾人员由于胆小、对陌生人恐惧而不愿说话,因此刚进站时不知道任何情况,通过工作人员的关心、爱护、交流、沟通,他们就会产生安全感和信任感,进而说出自己的姓名和家庭住址。二是送到定点医院一边治疗一边询问,使其说出自己的姓名和家庭住址。确实无法完整说出的,通过求助公安机关、登新闻、拼语言等方法对其进行甄别查询。

③ 患危重疾病的。受助人员中的危重病人分两种情况:一种是病人经治疗后能够说话,可以按照对正常求助人员的甄别查询办法进行;另一种是病人虽经治疗,但因昏迷等原因无法说出姓名、住址,可以采取查物品、公安协查、登新闻、拼语言等方式进行甄别查询。

④ 患有智障的。智障人员求助一般有两种情况。一是与家人走失,二是被家人遗弃。对智障人员的甄别查询应尽可能帮助他们找到亲人。一是通过对他们的关爱使他们说出家庭住址。有的智障人员由于胆小、对陌生人恐惧而不愿说话,因此刚进站时不知道任何情况,通过工作人员的不断接触和关心、爱护就会使其产生安全感和信任感,从而说出其姓名和家庭住址。二是通过新闻媒体查找其亲人。有的家庭在智障人员走失后会在报纸、电台上登寻人启事,救助管理机构救助的许多智障人员就是因此而找到其家人的。同时,救助管理机构也可以主动地将智障人员的情况在媒体上刊登,帮助寻找其家人。

(2) 特殊群体的甄别查询方法

① 物品甄别法。此即仔细检查受助人员随身携带的物品,看是否能找到身份证、工作证、暂

住证、残疾证等一些可能标有受助人员家庭地址的证件或书信、日记等有其地址记录的书面材料，以便迅速确认其身份地址，获悉其个人详细情况。

② 公安协查法。此即与流入地或流出地公安部门取得联系，请其协助查找是否有走失人口与受助人员相符。有的受助人员是在本地与家人走失的，可以同当地（即流入地）公安部门进行协查；同时，还有部分受助人员长期在外流浪，后流入求助地，当地的公安部门是无法查询到其情况的。由于长期的流浪生活，通过询问只能获悉其所属地市州情况，而没有更进一步的资料，此时可以同其地市州公安部门联系，查找失踪人口情况，相互进行对比。

③ 媒体查找法。此即在新闻、报纸上刊登寻人启示，寻找受助人员亲属或知情人，调查了解其个人情况。

④ 语言拼凑法。此即根据受助人员前后的重点话语记录下来进行拼凑、分析，得出其个人基本情况。

⑤ 翻译沟通法。此即根据受助人员方言，找来能够同其进行方言交流的人员进行翻译，以期获悉其清晰明确的地址情况。如果在救助时遇到聋哑人，可以从特殊教育学校请老师来当翻译，确保救助工作的顺利开展。

⑥ 网络查询法。全国救助管理信息系统的开通，为快速、准确地甄别救助对象提供了便利。充分运用现代科技手段，可以提高救助工作效率，为救助对象提供更快更好的服务。

在实际工作中，有时候并不是简单地通过某一种方法就可以做好甄别查询工作的，而是要根据实际情况，综合运用以上多种方法，才能更加有效、迅捷、准确地做好这项工作。只有有效地做好甄别查询工作，才能保障救助管理的顺利开展，达到“应救尽救，应返尽返”的目的，只有这样，才能确保每一名生活无着的城市流浪乞讨人员的合法权益，才能切实发挥救助管理工作的社会保障作用。[1]

（三）告知

救助管理机构应当向求助人员告知救助对象的范围和实施救助的内容，以及相关政策规定，对经甄别符合救助条件的求助人员，应当为其办理入站手续，辅助其填写完成求助人员申请救助登记记录材料，询问其求助需求，并予以登记建档，及时安排救助；对经甄别不符合救助条件的求助人员，应当向其说明原因，出具不予救助的书面说明书，该说明书中必须清楚记录不予救助的原因和相关法律法规依据，做好相关咨询和告知记录。所有记录均需求助人员签字确认，并登记存档，求助人员拒不签字确认的，应详细记录拒绝原因，由两名工作人员共同签字确认。

（四）安全检查

工作人员应该对来站求助人员及其随身携带的物品进行安全检查，引导求助人员通过安全检查门或金属探测仪等设备接受检查，求助人员拒不接受安全检查者不予救助。

（五）受助登记

在自愿受助的前提下，求助人员必须详细登记下列情况。

① 本人姓名、年龄、性别、居民身份证或者能够证明身份的其他证件、本人户口所在地、住所地。

[1] 张春保．浅析如何做好救助管理中的甄别查询工作[EB/OL]．(2010－10－29)[2015－05－20]．http://www.hbmzt.gov.cn/xxgk/ywb/shsw_new/zcfg/201010/t20101029_88090.shtml.

② 是否享受城市低保或农村五保供养。

③ 流浪乞讨的原因、时间、经过。

④ 近亲属和其他关系密切亲戚的姓名、住址、联系方式。

⑤ 随身物品情况。

其他特殊情况的登记和处理如下。

① 救助被盗、被抢、被骗人员时，必须凭公安部门出具的报案证明。

② 对年幼、年老、残疾等无民事行为或限制民事行为能力的求助人员，应遵循“先救助，后甄别”原则，先提供救助，再查明情况；对拒不如实提供个人情况的不予救助。

③ 对精神病人、传染病人或危重病人，工作人员应先送指定医疗机构治疗，并向护送单位说明“先救治，后救助”的原则。待病情得到控制，甄别、确认其符合入站条件后，再接纳其入站接受救助。

④ 对于境外求助人员，要先联系公安机关确认其身份。属于非法入境居留的，由公安机关处置；属于合法入境、居留的外国人，报请当地外办同意后实施救助；属于合法入境、居留的港澳台居民，报请当地港澳台办同意后实施救助。

（六）救助服务

《救助管理办法》第七条规定，救助管理机构应当根据受助人员的需要提供下列救助。

提供符合食品卫生要求的食物；提供符合安全卫生基本条件的住处；对在救助管理机构内突发急病的，及时送定点医疗机构救治；与其亲属或者所在单位联系；对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车（船）凭证。救助管理机构为受助人员提供的住处，应当按性别分室住宿，女性受助人员应当由女性工作人员管理；老年人、儿童应当与其他受助人员分室住宿，一般实行单人单铺。对受助人员中的残疾人、未成年人、老年人、孕妇，应当在生活上给予照顾，并给予必要的保护。因此，根据此法律法规的内容，受助人员进入救助管理机构后可以享受相应的救助服务。

关于救助期限，《实施细则》要求救助管理机构应当根据受助人员的情况确定救助期限，一般不超过 10 天。有下列情形之一的，报主管民政部门备案后，可以适当延长救助期限：等待亲属、所在单位或者户籍所在地、住所地民政部门、救助管理机构接回的；正在接受治疗的；等待安置的。

（七）后续管理

后续管理是在受助人员在救助管理机构接受救助期间，工作人员为保障受助人员离站后的生存生活提供的持续性服务。针对受助人员的不同情况，救助管理机构应分别做出以下处理。

① 能够自行返回的，由救助管理机构提供乘车（船）凭证返回。

② 对受助的残疾人、未成年人、老年人或者其他行动不便的人员，通知其亲属或者所在单位接回。亲属或者所在单位拒不接回的，省内的由流入地民政部门通知流出地民政部门接回，送其亲属所在地或者所在单位；跨省的由省民政部门通知流出地省（自治区、直辖市）民政部门接回，送其亲属所在地或者所在单位。

③ 对无法查明其亲属或者所在单位，但可以查明其户籍所在地、住所地的受助残疾人、未成年人、老年人及其他行动不便的人员，省内的由流入地民政部门通知流出地民政部门接回，送户籍所在地、住所地安置；跨省的由省民政部门通知流出地省（自治区、直辖市）民政部门。

（八）终止救助

为对终止救助的行为进行分类和规范，广东省出台了《广东省城市生活无着的城市流浪乞

讨人员救助管理规定(征求意见稿)》规定了如下7种应该停止救助的情形。

① 虽有流浪乞讨行为,但不具备民政部《实施细则》第二条规定的属自身无力解决食宿,无亲友投靠,又不享受最低生活保障或者农村五保供养,正在城市流浪乞讨度日的人员应予救助情形的。

② 拒不如实提供个人情况的(因年老、年幼、残疾等原因无法提供的除外),进站前患有危重病、精神病、传染病或外表有上述病情体征的。

③ 求助人身上有明显伤痕,但本人拒绝说明情况或提供的情况明显矛盾并有欺诈行为的。

④ 受助人员故意提供虚假个人情况的。

⑤ 受助人员不事先告知救助管理机构而擅自离站的。

⑥ 受助人员救助期满,无正当理由不愿离站的。

⑦ 求助人提供的情况明显矛盾并有欺诈行为的。[1]

结合各省的实际工作经验,参考各地实际操作规范,受助人员有下列情形之一的,救助管理机构应当终止救助。

① 故意提供虚假个人情况,骗取救助被查询核实的。

② 违反《救助管理办法》第十四条第一款规定,严重扰乱救助管理秩序的。

③ 救助期满,无正当理由不愿离站的。

④ 受助人员擅自离开救助管理机构的。

⑤ 救助管理机构已按照前条规定,对受助人员做出相应处理的。

⑥ 法律、法规、规章规定应当终止救助的其他情形。

救助管理机构对受助人员依法终止救助的,应当向其说明原因,出具终止救助的书面说明书,并办理离站手续。受助人员自愿放弃救助离开救助管理机构的,应当事先告知,救助管理机构不得限制。无民事行为能力和限制民事行为能力的受助人员离开救助管理机构的,须经救助管理机构同意。

(九)离站登记

受助人员具有以下情形之一,救助管理机构即可进行离站处理。

① 自愿离站。对于主动提出离站且具有完全民事行为能力的受助人员,工作人员应为其办理离站手续,并根据实际需要提供乘车专用凭证和返乡途中必要的饮食补给。乘车专用凭证应方便受助人员返乡,尽可能实现一站式到达。确需要中转的,工作人员应告知受助人员中转站名、中转地救助管理机构地址及联系方式。受助人员患病的,工作人员应建议其病情基本稳定后离站。

② 亲属、单位、村(居)委会等接回。工作人员应核对并复印接领人身份证件、证明材料,办理离站交接手续。接领人拒绝提供身份证件、证明材料或拒绝签字确认的,不得移交受助人员。

③ 护送返乡。对于不具备自行返乡能力且亲属、单位、村(居)委会等不便接回的老年人、未成年人、智障人员、精神病人、行动不便者等特殊困难受助人员,经核实后由救助管理机构工作人员护送返乡。

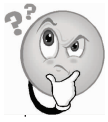
④ 司法带离。工作人员应核对并保留有关证明材料及司法机关工作人员身份证件复印件。

⑤ 移送安置。对于移送安置在社会福利院、敬(养)老院、精神病人福利院等有关机构的受助人员,在办理安置手续的同时,工作人员应与相关机构办理离站交接手续。

[1] 王丽凤, 王锦昌. 广东救助管理规定:7种情况下停止救助[J]. 政策瞭望, 2003(9): 23.

⑥ 死亡。救助对象在受助期间死亡的，救助管理机构应当及时报告当地公安机关，由司法鉴定机构或者医疗机构出具死亡证明文件，并及时函告其家属和其所在地乡镇（街道）、派出所和村（居）委会，由其家属和所在地乡镇（街道）、派出所和村（居）委会派人前来料理后事。拒不前来料理后事的，应按照当地政府的相关规定，会同公安部门，代理家属将尸体火化，按规定和程序做好骨灰处理。无地址无姓名无法确认救助者身份或无法联系救助者家属时，应及时报告主管民政部门，由民政部门按照殡葬管理的有关规定做好善后工作。

经过查询核实受助人员基本情况后，工作人员做好离站方式建议书，并及时安排离站，与受助人员、接领人或护送人共同办理离站登记手续，填写求（受）助人员交接书面记录材料，同时清退受助人员寄存物品。



思考题

1. 简述城市流浪乞讨人员求助程序。
2. 简述甄别受助者的方法。

讲题二　受助人员人身安全服务与管理

为保障受助人员的人身安全，各救助管理机构不仅需要为受助人员提供满足其生存需要的物质保障，还需要特别关注流浪乞讨病人，为保障其生命健康安全不受威胁提供必要的医疗救助服务。同时，随着救助管理制度的不断完善，现行救助管理政策还要求各救助管理机构切实落实保障受助人员的人身自由、自愿接受救助、人格尊重等基本人权。

一、为受助人员提供维系其人身生存的物质救助

流浪乞讨人员往往是由于其最初始的、最基本的生理需要诸如衣食住行等需要不能得到满足，不得不采用沿街乞讨的方式以维系基本的生存。倘若人的基本生理需要不能满足，则人的基本生存就会存在危险。因此，满足受助人员的生存需求、维护其人身安全是首要的。

救助管理制度更为明确地规定了救助内容。在救助期间，受助人有获取基本生活条件的权利，《救助管理办法》第七条就规定了救助管理机构应当根据受助人员的需要提供下列救助：提供符合食品卫生要求的食物；提供符合基本条件的住处；对在站内突发急病的，及时送医院救治；帮助与其亲属或者所在单位联系；对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车（船）凭证。在实际工作中，还增加了对长期滞留人员的安置和对特殊困难救助对象跨省护送返乡等救助内容。具体而言，包括以下内容。

（一）免费提供符合卫生标准的食物

城市生活无着的城市流浪乞讨人员属于社会的弱势群体，容易受到社会的歧视，在食物供给上也容易受到忽视。因此，《救助管理办法》和《实施细则》特别提出食物必须符合卫生要求。救助管理机构在具体操作过程中应该严格按照《中华人民共和国食品卫生法》的相关规定，向受助人员提供干净、卫生、无毒、无害、符合营养要求的食品和饮用水；所用餐具、饮水具要严格消毒；使用符合要求、对人体无害的消毒剂、洗涤剂；严格禁止使用腐败变质和超过食用期限的食品。对于未成年人、老年人、少数民族受助人员和患病人员应照顾其特殊饮食需要。

（二）免费提供符合基本条件的住处

《救助管理办法》规定，救助管理机构要向求助者提供符合基本条件的住处。所谓“基本条件”，可以理解为根据国家有关城镇居民住宅装修标准的规定，按照一般居家住房的标准要求，向求助者提供安全、保暖、舒适的住所，配备卫生间和马桶、洗脸盆、沐浴喷头等设施和必要的洗涤工具。

对需要提供住宿服务的受助人员，工作人员应在办理入站登记手续后将受助人员送至住宿区。住宿区按照单人单床、分别居住的原则进行分类管理。根据性别、年龄等因素分为独立的成人男区、成人女区、未成年男区、未成年女区。

将无民事行为能力人、限制民事行为能力人和完全民事行为能力人分开；将有可能危害他人的受助人员安排到隔离室或观察室单独居住，对有严重情绪问题的受助人员加强关注，避免其自我伤害或伤害他人；对行动不便的受助人员，工作人员应该为其安排在专门的住宿区域；女性受助人员居住区应该由女性工作人员服务、管理。对受助人员中的残疾人、未成年人、老年人、孕妇，应当在生活上给予照顾，并给予必要的保护。

此外，成年受助人员携带未成年子女一起接受救助的，工作人员首先应该严格审查和核实双方关系，以判断未成年儿童是否有他人胁迫或其他情况。待两者关系确认之后，工作人员应将10岁以下的未成年人安排在成人生活服务区，并为其共同生活提供便利；10岁以上的未成年人则应安排到未成年救助保护中心接受救助。

（三）在站内突发疾病的，及时送医院救治

对在救助管理机构内突发急病的求助人员，救助管理机构内卫生所应及时给予诊治；病情严重的，要及时送往医院抢救治疗，免费提供急发病救治，不得延误时间，以免发生死亡事件。发现有吸毒情况的，应联系公安部门处置。发现有传染病、疑似传染病或精神异常、可能伤害自身或他人的，应采取保护隔离措施，再及时送往属地定点医疗机构医治。卫生所按照观察隔离制度，根据需要对受助人员进行隔离观察，对于被隔离的受助人员，应保障其基本生活，采取必要措施防止其自我伤害和伤害他人。对于送往医疗机构医治或有关部门处置的受助人员，救助管理机构内的卫生所与接收病人的医疗机构或有关部门应及时办理交接手续，并根据医院出具的可以出院的证明材料为受助人员办理出院手续；需要继续服药的，工作人员应严格遵从医嘱，做好受助人员服药情况记录。

（四）帮助与其亲属或者所在单位联系

帮助与其亲属或者所在单位联系的目的是帮助受助人员返回原籍或单位妥善安置。这方面的工作包括以下几项。

① 做好劝导返回的思想工作，在工作中可以视情况运用专业知识和技能，如个案工作方法、心理治疗方法，培育其生活价值信念，增强其自食其力的信心和勇气，使其早日回归社会。

② 查明地址，联系其亲属和单位，要求尽快来站接人。

③ 对于无家可归的城市流浪乞讨人员，联系其户籍所在地的政府来站接人，做好安置工作。

（五）对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车（船）凭证

《救助管理办法》规定，救助管理机构有义务为受助人员免费提供返回乘车凭证，但救助管理机构对受助人员必须认真做好审查工作，保证救助资金切实用于最需要的受助人员。为了防止“骗票”现象发生，救助管理机构应该采取措施，防止不法人员借机牟利，如在救助票上加盖



“政府救助，禁退禁卖”字样，并向受助人员发放乘车证明信等。

《实施细则》还对相关规定进行了细化。规定救助管理机构在对城市流浪乞讨人员施救时，应根据受助人员的救助需求确定救助内容和救助方式，不能以受助人员的主观愿望为尺度。对受助人员提出的无理要求，要予以拒绝。

对特殊困难群体要实施特殊救助。对于残疾人、未成年人、老年人，救助管理机构要在生活上给予必要的照顾，并给予必要的保护。对于受助人员既要救助，又要管理，救助和管理并重。救助是第一位的，管理则是保障救助工作正常进行的重要手段，也是至关重要的。

救助管理机构对受助人员的伙食标准、住宿条件及其他救助标准，目前在一个相当长的时间内还无法做出全国统一的规定，应由各级民政部门根据当地财政状况、物价水平及居民生活水平状况提出意见，由财政部门合理确定标准。

二、为受助人员提供维系其健康生存的医疗救助

救助管理的工作对象是城市生活无着的流浪乞讨人员，但流浪病人是流浪乞讨人员群体中的特殊群体，需要对其进行特殊的救助。因此，对受助人员的生命健康权利的保护也是各救助管理机构的工作重点及难点。

（一）救助对象

符合《救助管理办法》规定且必须抢救的有生命危险的流浪乞讨危重病人（含查找不到生父母的社会弃婴、孤残儿童）和危及他人生命安全或严重影响社会秩序和形象的精神病人。

（二）救助原则

本着人道主义的精神，对流浪乞讨病人实行“先救治，后救助”原则。急危重病人、有明显症状的精神病人、需住院治疗的传染病人或疑似传染病人由定点医院接诊救治；对初诊后无须收住治疗的城市流浪乞讨病人，在接诊定点医院进行相应处理后，本人自愿受助的，由公安部门或接诊定点医院告知或引导、护送其到地区所在的城市流浪乞讨人员救助管理机构申请救助。

（三）救助渠道

1. 站内救治程序

（1）健康视检

救助管理机构工作人员应该秉持关爱受助人员的理念，严格遵守各项规章制度和医疗操作规程，做好受助人员健康视检工作。健康视检是医疗救助的第一步，也是极为关键的一步。这一步的工作将为受助人员接受进一步医疗检查或治疗打好基础。具体而言，健康视检工作需要提供以下 3 项服务。

① 询问受助人员既往病史、传染病史、有无外伤，测量血压、脉搏、呼吸等生命特征，及时了解其精神状态及身体状态，并根据相关医学知识设计和填写有关健康视检登记表。

② 及时和工作人员、值班医生做好受助人员健康视检情况交接，对精神、情绪异常者及时与相关专科科室沟通，密切观察，必要时通知定点医疗机构做精神疾病的排查诊治；发现危重病人和疑似传染病人及时转入定点医疗机构救治；发现有吸毒情况的，配合工作人员联系辖区公安机关处置。

③ 对受灾人员随身携带的药品进行检查并妥善保管，对确需要服药者，在医务人员的指导下服药。

（2）站内诊疗

救助管理机构内设立医疗站，配备专业医务人员，具体开展门诊和巡诊工作。门诊工作人员要热情接待受助人员，严格遵守站内各项规章制度和医疗操作常规；根据病情做出诊断，合理用药，并做好门诊日志。同时，医务工作者要定时巡诊，在工作人员配合下及时了解受助人员饮食、起居、精神状态等情况，发现身体不适的及时对症处理，并告知工作人员密切观察，做好巡诊记录，根据病情变化及时处置。发现危重病人及时转入定点医院救治；发现精神、情绪异常（有自伤、自杀或伤害他人倾向）的，配合工作人员采取隔离措施，及时通知相关定点医疗机构排查医治；发现疑似传染病及时处置。

（3）转诊治疗

经医务人员诊治，站内暂无能力救治的受助病人，救助管理机构要及时为其办理送院、住院手续。首先，工作人员要帮助具有民事行为能力的受助人员完成转送病人资料及救治情况登记等，无民事行为能力或无完全行为能力的受助人员则要由工作人员协助完成相关材料的记录和保留。其次，工作人员协助受助人员办理入住医院相关手续，安排床位，提供生活所需的日用品等，并向主管医生介绍患者基本情况、站内病情及处理情况等。再次，工作人员要定期或不定期到医院或者电话联系主治医生了解受助人员病情和治疗方案，配合医院做好相应的救治工作。最后，当受助人员出院、转院或发生死亡等情况时，工作人员要到医院结算住院费用，并将出院病历、出院诊断证明及出院小结等资料归档。

2. 特殊病人的救助程序

（1）特殊病人的救助原则

对城市流浪乞讨人员中的急危重病人、有明显症状的精神病人、需住院治疗的传染病人或疑似传染病人的救助是比较复杂且需要各单位各部门乃至全社会共同协作运行的。这项工作不仅仅需要救助管理机构提供大量的工作服务，也需要各地财政部门、公安、城管、卫生等相关部门在自己的职责范围内做大量的工作，确保救助管理工作顺利。

首先，依照属地管理原则，各地区根据实际需要事先确定各级各类医院哪些作为救治城市生活无着的流浪乞讨病人的定点医院。其中，流浪乞讨病人中的传染病人或疑似传染病人及有明显症状的精神病人由具有较好传染科医疗和防御设备设施的医院负责救治。定点医院对急性心脑血管疾病、昏迷、休克、急性中毒等各种危及生命的疾病（交通事故、打架斗殴者除外）进行医疗救治。一般的常见病、慢性病不在住院救治范围。

其次，依照“先救治，后救助”的原则，公安、市容、民政等部门的工作人员在执行职务时发现流浪乞讨病人，应直接或通知120急救中心将其就近送至相关定点医院救治；其他单位或公民在发现流浪乞讨病人时，也有责任和义务将其送至相关定点医院救治；在救助管理机构内发病的，由救助管理机构通知120接送至相关定点医院治疗。例如，四川省成都市根据街头长期存在危重病人、精神病人的现实，在救助管理实行初始，就下发了《关于成都市救助管理机构受助人员中危重病、传染病、精神病患者及有吸毒行为者实施救治的意见》，明确规定：公安部门或市民在街头发现危重病人、精神病人，先送指定医院救治。病情稳定后，医院通知救助管理机构进院查核。属于救助对象的，接回救助管理机构，医疗费用由救助管理机构结付；不属于救助对象的，由公安部门处理，并结付医疗费，向市财政报销。这种做法明确了相关部门的责任，确立了相互协作的机制。急危重病人、有明显症状的精神病人、需住院治疗的传染病人或疑似传染病人由定点医院接诊救治；对初诊后无须收住治疗的流浪乞讨病人，在接诊定点医院进行相应处理后，本人自愿受助的，由公安部门或接诊定点医院告知或引导、护送到市城市流浪乞讨人员救助管理机构申请救助。



（2）特殊病人的救助内容

首先，关注城市流浪乞讨病人的医疗救助内容。救治对象经过治疗疾病基本治愈或病情得到有效控制后，城市流浪乞讨人员本人要求接受救助且救助管理机构确认符合救助条件的，由市城市流浪乞讨人员救助管理机构给予救助，并由市城市流浪乞讨人员救助管理机构通知其监护人或家属、所在单位或政府接回，或提供返乡乘车凭证；不属救助范围或虽属救助范围但本人不愿意接受救助的，由本人或其亲属在办理有关出院手续后及时出院，不得无故拖延滞留；无正当理由不出院的，定点医院终止救治。救治对象疾病基本治愈或病情得到控制，但因年老、年幼、残疾等原因无法查明其亲属或所在单位，也无法查明其户口所在地或住所地的，定点医院应通知其到救助管理机构办理相关手续，由市民政部门提出安置方案，报市政府批准后予以安置（有认知能力和表达能力但本人拒绝提供个人情况的除外）。

其次，关注城市流浪乞讨病人的医疗救助费用，城市流浪乞讨人员医疗救助的资金来源与管理。各地方政府设立流浪乞讨病人医疗救助专项资金，专户设在市财政局。医疗救助资金通过上级财政补助、本级财政预算安排和社会捐赠等多渠道筹集。定点医院收治流浪乞讨病人，要严格执行各省市医疗价格收费标准，严格按照诊疗技术规范要求对患者实施合理检查、合理治疗。病人病情确需超越范围用药或需高额费用检查的，必须由定点医院负责人签字，并经城市流浪乞讨人员救助管理机构负责人同意后，方可实施（抢救危重病人时除外）。因病情严重确须转院治疗的，由定点医院提出申请，经所在地城市流浪乞讨人员救助管理机构同意后，实施转院治疗，发生的费用由原定点医院先行垫付。定点医院对收治的流浪乞讨病人应建立完整的病人档案，一人一档，内容包括病人住院病历、病情记录、用药情况、入（出）院手续、住院明细账单、门诊票据等，以备查核。救治流浪乞讨病人所发生的费用，单独记账，单独核算。

最后，关于城市流浪乞讨病人的医疗救助时间。具体治疗时间可参照各地的具体救助规定，在此以新疆巴音郭楞蒙古自治州为例。该自治州规定：针对城市流浪乞讨人员的治疗时间一般不超过 15 天。且明确指出，当流浪乞讨患者病情基本稳定后，指定医院应提前通知流浪乞讨患者出院，同时告知县市救助管理机构或民政部门，由县市救助管理机构或民政部门通知受助人员结束救助和离院期限。对无正当理由拒不离院的受助人员，指定医院应当终止救助。病情复杂，住院时间需超过 15 天的，指定医院与县市救助管理机构或民政部门商讨后，由县市救助管理机构或民政部门发出继续治疗通知书，医院方可继续治疗。受助人员擅自离开指定医院的，视同放弃救助。经治疗，城市流浪乞讨人员病情稳定后，定点医院应通知当地县市救助管理机构办理出院等相关手续，县市救助管理机构或民政部门按相关规定负责将已救助的流浪乞讨病人接回或送回原籍；对无法查明其亲属或者所在单位，也无法查明其户口所在地或住所地的，由县市民政局提出安置方案，报当地人民政府安置。

流浪乞讨病人在送往医院途中或在医院经抢救无效死亡的，由公安部门或定点医院出具死亡证明，当地殡仪馆负责火化或埋葬。[1]

三、充分尊重和保障受助人员的基本人权

现行救助管理制度基于对受助人员基本人权的保护，要求各救助管理机构不仅要保障和实现受助人员的基本生存权利，为其提供其生命延续所必需的物质材料，还要促进和维护受助人员其他人权的实现。

[1] 郭强．中国社会救助报告[M]．北京：中国时代经济出版社，2009.

（一）充分尊重受助人员人身自由权利不受限制

《救助管理办法》注重保护人身自由权利，规定流浪乞讨者到救助管理机构来去自由，实行开放式管理。这一救助政策是对受助人员人身权利做的保护性规定，取消了收容遣送政策限制人身自由权的强制措施，规定救助是基于自愿求助才发生的行为，只要符合救助条件，救助管理机构都必须提供及时救助。虽然救助管理机构应劝导城市流浪乞讨人员返回住所或所在单位，但不得限制受助人员自由离开救助管理机构。未成年人及其他无民事行为能力人和限制民事行为能力人离开救助管理机构，须经救助管理机构同意。

（二）充分保障受助人员自愿、无偿受助的意愿和权利

救助管理政策明确规定了自愿受助、无偿受助的原则。所谓自愿受助是指求助人员向救助管理机构自愿求助，经询问符合救助对象的范围，救助管理机构应给予救助。任何人不得强制城市流浪乞讨人员到救助管理机构接受救助。同时，受助人员也可以自愿放弃救助，告知救助管理机构后即可离站，救助管理机构不得限制。公安机关和其他有关行政机关的工作人员在履行自身职责时发现城市流浪乞讨人员，主要负有告知和引导的义务。他们应当告知城市流浪乞讨人员应向救助管理机构求助；对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，还应引导、护送到救助管理机构。所谓无偿受助是指救助管理机构不得向受助人及其家属和单位收取费用，也不得组织受助人从事生产劳动以获取生活费；没有交通费的受助人员，在返回其住所或所在单位时，有免费获取乘车凭证的权利；受助人员是残疾人、未成年人、老年人的，有获得照顾的权利，其中无家可归者，由其户籍所在地人民政府妥善安置。救助工作所需经费由财政保障。

（三）切实保护受助人员人格尊严不受到侵犯

《救助管理办法》凸显受助人员在受助期间其人格权得到尊重与保护。其中《救助管理办法》第八条规定，受助人员应按性别分室居住，女性受助人员应由女性工作人员管理。同时，救助管理政策明显强化了对救助管理机构工作人员的约束，以此保障和维护受助人员的人格尊严不受侵犯。《救助管理办法》第十四条规定：县级以上人民政府民政部门应当加强对救助管理机构工作人员的教育、培训和监督。救助管理机构工作人员应当自觉遵守国家的法律法规、政策和有关规章制度，禁止 8 项侵犯受助人员人格尊严的不良行为，即“八不准”。

最后，《救助管理办法》对救助者的不良行为提供了惩罚的参考说明，即违反前款规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，给予纪律处分。这些规定的出台切实保障了受助人员的人格尊严不受侵犯。

四、受助人员的其他特殊情况处理

权利总是相对的，权利必然有其限度。没有限制的权利不可谓权利，而是特权。对于流浪乞讨人员的权利而言，一方面，保障其基本权利不受侵犯；另一方面，为保证救助管理服务的正常开展和运作，救助管理政策也对受助人员的权利进行了一定的限制，对可能出现的特殊情况的处理办法做了补充说明。

（一）不服从救助管理机构管理的处理

《救助管理办法》对受助人员不服从救助管理机构管理的行为做了相应规定，并制定了有关处罚措施，要求受助人员应当遵守救助管理机构的各项管理制度，服从工作人员的管理，不得有

下列行为。

破坏救助设施、设备，损毁、盗窃公私财物；殴打、辱骂救助管理机构工作人员和其他受助人员，无理取闹，扰乱救助管理秩序；携带并私藏爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性等危险物品或者管制器具、违禁出版物；在救助管理机构内酗酒，从事吸毒、赌博等违法犯罪活动；法律、法规、规章禁止的其他行为。

受助人员违反上述规定的行为，救助管理机构工作人员应当及时制止；受助人员有违反治安管理行为或者犯罪嫌疑的，救助管理机构应当及时报请公安机关依法处理。

（二）对存在违法犯罪行为的处理

对有胁迫、诱骗或者利用他人乞讨，反复纠缠、强行讨要或者以其他滋扰他人的方式乞讨等违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；以暴力、胁迫手段组织残疾人或者不满 14 周岁的未成年人乞讨的，依法追究刑事责任。

（三）受助人员后续安置计划

受助人员后续安置计划要求受助人员户籍所在地、住所地的乡镇、县级人民政府帮助返回的受助人员解决生产、生活困难，避免其再次外出流浪乞讨；对确实无家可归的残疾人、未成年人、老年人应当给予安置。受助残疾人、未成年人、老年人的近亲属或者其他监护人应当主动履行抚养、赡养义务；对遗弃残疾人、未成年人、老年人的近亲属或者其他监护人，受助人员户籍所在地、住所地的乡镇、县级人民政府应当教育其履行抚养、赡养义务。

（四）对妇女、儿童等受助人员的服务

流浪乞讨妇女，儿童是流浪乞讨群体中的特殊服务对象，需要各救助管理机构采取灵活的救助服务方式。针对流浪儿童的服务，应采取采血和检验比对，将 DNA 检验后将数据录入全国打拐 DNA 数据库，以甄别流浪儿童是否有被拐或被胁迫情形；留置观察区进行观察，以了解流浪儿童的基本情况及其原生家庭状况，为其返家或安置做准备；组织受助未成年人参加有益于身心健康的文体娱乐活动、公益活动和社会实践活动，帮助受助未成年人树立正确的价值观、人生观；通过心理辅导和行为矫治，为流浪儿童回归主流社会做准备；为未成年人提供教育和培训服务。针对流浪女性受助人员，工作人员应该根据性别因素，提供分类分区管理，为女性受助人员提供安全的临时居住环境，及基于性别的差异性服务。



思考题

1. 简述受助人员人身安全管理的内容。
2. 谈谈你对受助者后续管理的看法。

讲题三　受助人员物品安全管理

《救助管理办法》第九条规定，救助管理机构应当保障受助人在站内的人身安全和随身携带物品的安全；第十四条规定，救助管理机构工作人员不准敲诈、勒索、侵吞受助人员的财物等。这些规定都说明了受助人员有财产不受到侵犯的权利。因此，救助管理机构工作人员在保证受助人员基本生存权利得到保障的前提下，还要依法保障受助人员随身携带及其站内使用物品的安

全。受助人员物品安全管理是指救助管理机构工作人员对受助人员私人物品、现金、日用品的供应和管理活动。这种管理既针对受助人员进站前随身携带的物品，也包括受助人员进站后所接触的救助物品，例如受助人员所接受的临时救助被套、床褥等其他物品。

一、受助人员随身携带物品登记管理

受助人员在入站前可能携带部分私人财物，基于安全的原则，救助管理机构工作人员务必对受助人员随身携带物品进行登记、管理。同时，为了保障受助人员本人及救助管理机构内的其他受助人员的生命安全，救助管理机构工作人员还要对受助人员随身携带的物品进行必要的登记检查。

（一）随身携带物品入站登记

对符合救助条件的求助人员，工作人员应该及时对其个人携带物品进行登记，并建立专门的个人物品登记档案：所有带入救助管理站内的物品实行登记管理；有保管能力的受助人员，物品由本人保管；保管能力差者，物品标记受助人员姓名，并建立物品保存登记记录，由救助管理站派专人保管，注明日期、受助人员的姓名、保存物品及数量。登记记录材料中应该有受助人员及不少于两名救助管理机构工作人员当场核实签字见证，然后交由保管人员签字负责。同时，登记材料内必须留白备注栏，以便记录通过安全检查之后部分违禁物品的处置办法。所有物品保存登记记录材料至少应保留 3 份，一份材料作为留存根，一份材料由物品管理负责人留存备查，一份材料留受助人员本人。

（二）安全检查

为保证广大人民的生命财产安全，安全检查已经广泛运用在生产、生活及社会事务管理等活动中。安全检查是一项事前的防范措施，其目的在于发现安全防范工作中的不足，尽可能减少和避免重大安全事故，改善安全防范状况。在救助管理机构中，为保证受助人员的生命财产安全，救助管理机构工作人员要参照以下步骤对受助人员随身携带的物品进行必要的安全检查。

首先，工作人员应向受助人员讲明安全检查的重要性和必要性，引导受助人员通过安检门，同时接受金属探测仪的安全检查。

其次，发现易燃易爆、有毒、腐蚀、锐（利）器等危险物品及管制刀具、违禁出版物、违禁药（物）品、放射性物质等按规定予以没收，并联系相关部门处置，其他物品应办理暂存。

同时，对可能存在精神状况不稳定的受助人员，防止其出现自杀、自伤、伤人毁物等行为。救助管理机构要特别留意此类人群的随身携带物品，如刀片、玻璃、钉子等能够为其危险行为提供便利和支持的一切物品，但不应包括生活必需品，如衣服、牙刷等。

再次，受助人员携带的鲜活动植物及不易保存物品，须处置后再入站。

最后，对拒不接受安全检查，拒绝交出危险、违禁物品的，不予救助。

二、受助人员随身携带物品暂存管理

经过安全检查之后，受助人员可以保管个人生活必需品，除此之外的物品则要统一交站内暂存保管。



（一）个人保管

受助人员可以个人保管日用品、学习用品、换洗衣物、被褥等私人用品。而其他不宜受助人员个人保管的物品，则需要站内工作人员统一存放保管。因此，每一个救助管理机构可以设立受助人员物品储藏柜，储藏柜钥匙由工作人员管理，待受助人员离站时物品返还给受助人员。

（二）物品暂存登记

① 工作人员应对受助人员做好物品暂存解释工作，对受助人员随身携带的除生活必需品以外的物品进行登记、暂存。特殊物品应由两名工作人员共同办理暂存手续，并单独存放。

② 所有的暂存物品必须记录在册，工作人员必须按照物品的名称、牌号、规格、数量、特征等逐一登记造册，并填写暂存物品登记材料。

③ 工作人员对受助人员随身携带的药品应予关注并妥善存放。对需要服用的药物，应通知卫生所代为保管或指导服用。

④ 受助人员离站时，以暂存物品登记材料为凭证领取暂存物品。

三、受助人员站内物品服务与管理

站内受助物品管理是指救助管理机构工作人员对受助人员的补给衣物、被褥等用品实行计划、供应、保管、维修和更换等方面的管理活动。这项工作的好坏直接影响着受助人的身体健康和生活供应。根据《救助管理办法》的规定，救助管理机构要向求助者提供符合基本条件的住处。根据上文的解释，所谓“基本条件”可以理解为根据国家有关城镇居民住宅装修标准的规定，按照一般居家住房的标准要求，向求助者提供安全、保暖、舒适的住所，配备卫生间和马桶、洗脸盆、沐浴喷头等设施和必要的洗涤工具。因此，受助人员进站后也涉及被褥、衣物补给及其他基本物质设施的管理。

（一）被褥衣物的补给与管理

根据不同区域（寒区、温区、热区）环境的不同，不同区域的救助管理机构对于被服补给的标准不同，应该依季节随到随补给。在受助人员随身携带足量被褥及衣物的情况下，在符合卫生条件的前提下，工作人员应尊重受助人员的个人意愿，允许受助人员个人随身携带物品入站。如果受助人员缺乏被褥、衣物等生活必需品，救助管理机构可以通过财政购买或接受社会捐赠等方式募集受助人员所需基本被褥、衣物等物品。基于卫生原则，受助人员离站时可以将补给衣物带出站，被褥等则由救助管理机构收回，且须及时对所有床上用品进行清洗、消毒处理后留用。

（二）卫生用品的服务与管理

为保障受助人员的基本生存条件，救助管理机构往往要匹配卫生间、马桶、洗脸盆、沐浴喷头和必要的洗涤工具及用品。救助管理机构为受助人员提供毛巾、牙刷、杯子等基本的、清洁的个人生活用品，由工作人员统一发放。关于其他物品，工作人员应该积极指导受助人员使用和保管，以免发生不必要的损坏。救助管理机构为受助人员提供洗浴、理发等个人卫生服务。每日对受助人员居住室及活动区域进行消毒，每周对受助人员床上用品进行清洗、消毒。

（三）无障碍救助服务

完善无障碍救助服务设施，对生活不能自理的受助人员，提供相应饮食、住宿、洗浴、更衣、如

厕等生活照顾和行动便利条件。受助人员应该爱护救助管理机构提供的救助设施，工作人员也应该建立救助设施日常巡查制度，以便及时发现问题并处理。

（四）生活用品保管和补充

救助管理机构工作人员要随时检查并为受助者发放和代购所需生活用品。定时发放，如食物，每天定时为受助人员发放，特殊情况酌情处理。随时发放，如香皂、牙膏、毛巾等生活用品，工作人员每天随时按需发放。酌情发放，如水果、副食，视情况发放。

（五）随时检查和定期检查

随时检查，对受助人员拟带入救助管理机构的生活（学习）用品进行安全评估，不符合标准者严禁流入。定期检查，每周固定日期或假日后第一个工作日由救助管理机构工作人员对受助人员的随身物品进行安全检查。

四、受助人员离站物品服务与管理

① 具备完全民事行为能力的受助人员自愿离站，应提交并返还随身物品暂存凭证，并领取其暂存物品。

② 工作人员通过定期或不定期巡查制度，对消防设施、门窗有无损坏等情况进行及时登记，发现问题立即采取措施妥善处理，并及时汇报。巡查过程中，发现受助人员存在破坏救助设施、设备，损毁、盗窃公私财物等行为应该及时处理，情节严重者应报公安部门处理。

③ 救助管理机构工作人员应该妥善保存受助人员的暂存物品，由工作人员导致的物品遗失情况，应该由工作人员与受助人员协商处理，并赔偿损失。



思考题

1. 简述受助人员的物品安全管理的内容。
2. 简述受助人员站内物品管理的方法。

讲题四　受助人员的社会工作服务

随着对城市流浪乞讨人员实施救助理念的改变，服务和管理的目标也不再只是改进和维护社会秩序，而是使城市流浪乞讨人员在获得物质救助的同时，得到精神方面的提升和社会功能的恢复，摆脱生活困境，或减轻生活困境的负面影响，过上正常的生活。救助管理工作作为一项人文实践，除了关心人、帮助人之外，还应注重人的身心发展，关注人的命运改变，最终实现人与人、人与社会之间的和谐发展。因此，越来越多的救助管理机构开始引入社会工作这一新的服务方法，将社会工作助人自助、平等尊重等服务理念融入工作中，将社会工作的专业助人方法运用于实务中，为促进城市流浪乞讨人员摆脱其当下的生活困境、重返主流生活提供服务和支持。

救助管理机构的社会工作是以助人自助为宗旨，运用专业知识和方法对城市流浪乞讨人员提供帮助，包括情绪疏导、心理咨询、行为矫治和困难救助，与行政管理互为补充，协调社会关系，预防和解决社会问题的措施。其使命就是让一个个具有感性生命的人，在获得社会帮助的互动过程中，成为对自己、社会、生活负责的，体魄和精神都健全的人。



一、社会工作服务介入救助管理的必要性分析

（一）社会工作理念能够推动传统救助工作模式的转变[1]

当前的救助管理工作存在救助手段单一、救助内容单一、救助形式单一等缺陷，即救助管理机构的救助管理工作没有针对求助者的需求，采用灵活的救助方法，对不同类型的城市流浪乞讨人员作“分型管理”，只是按照救助程序机械地去执行公务。一般都停留在物质救助层面，没有考虑不同救助对象之间的特殊需要。以救助管理服务程序为例，根据救助管理工作的实务总结，其工作程序主要分为3个环节：入站工作、站内管理工作和离站工作，即无论求助者各自的需求有多么大的差异，最终的救助办法都是被送回户籍所在地。众所周知，流浪乞讨人员之所以走上流浪乞讨之路多有其个别化的原因，或由于缺乏能够支持其生活、工作的条件，或缺乏必要的生存技能，或缺乏相关支援信息渠道等。但是，目前救助管理机构这种过分程序化的救助并不能使流浪乞讨人员的困境得到本质的改善，不得已而乞讨的原因仍然存在；受助人员在得到临时救助之后，仍然没有办法摆脱困境，回归主流社会。这也导致救助工作中出现“反复救助”和“跑站”的现象。

此外，大多数救助管理机构为受助人员仅仅提供物质援助，较少关注受助人员的心理及情感感受。虽然，新的《救助管理办法》实施后，救助站里不再有工作人员殴打受助人员的现象，但救助管理机构提供的物质援助，如住宿和食物，并不能为受助人员解决其现实困境提供实质性的救助，这种方法甚至可能被受助人员视为消极救助。而这种消极救助也带来了其他的一些问题：一是救助工作中出现人浮于事的现象，很多救助资源被白白地浪费、挪用或者被工作人员以各种名义侵吞掉；二是单纯的物质救济有时候非但不能解决问题，还造成了一些负面影响，如救助中伤害了案主的自尊心，养成或强化了案主的惰性及对救助的依赖等。

而社会工作者拥有专业的、相对独立的价值观念。他们秉持尊重、接纳、个别化、自决等价值理念，基于受助者基本生存需求提供个别化的服务，针对受助者的特殊情况给予个别化的援助。例如，向其提供技术培训、信息咨询等非物质服务；或者为其提供心理辅导、精神慰藉、行为矫正等服务。将社会工作理念融入救助管理中，可以将传统的直接物质救助方式转变为受助者能力输入，从发展的角度使受助者具备改变现状的能力，变“输血”为“造血”，转变传统救助方式，提升救助管理效能。

（二）社会工作实务能够促进救助服务质量的提升

社会工作本质上是一门具有科学的、专业的助人技能的活动。首先，社会工作的专业方法和技巧能够使救助工作程序更加科学和规范。例如，社会工作者使用有目的地倾听服务对象的叙述、创造和维持专业的助人关系等专业方法，能够与受助者建立良好的救助关系，更容易获得受助者的真实的信息，从而更好地开展救助，贯彻救助政策。其次，社会工作者具有专业的助人价值和理念。在接受社会工作专业化教育后，社会工作者拥有了专业的、相对独立的价值观念。这些价值观念虽然也受社会占统治地位的价值观的影响，但是它们之间并不冲突，而是一个相互补充与丰富的关系。例如，社会工作强调相信每一个服务对象都具有潜能改变自己目前的生活困境，但服务对象潜能的挖掘却需要社会工作者通过专业方法和技巧，帮助其改变心态和价值观，

[1] 王玲，徐福宪．心理辅导与社会救助[M]．广州：暨南大学出版社，2010.

树立自食其力的信心;通过就业辅导、职业训练、科技知识普及等方法提升救助对象自身的能力;通过各种途径为救助对象提供就业或劳动信息,为其建立社会支持网络,改变其就业和生存环境,帮助其走出困境,重建生活,从根源上解决受助者的困境,从而直接提高救助服务质量。最后,社会工作者具有专业的助人技能。社会工作者在实务介入中面对的服务对象是一个有着各种各样问题的群体,为了解决他们的问题,社会工作者在专业化教育中形成了自己独特的专业技能。例如,有目的地倾听服务对象的叙述,做到充分理解;分析各种信息,提出诊断报告;观察并理解语言和非语言的行为,善于使用人格理论和诊断方法;具有以安全、宽松和支持的方式与服务对象讨论敏感问题(如情感问题、性问题)的技巧;具有以创造性的方式解决服务对象问题的技巧,等等。

(三)社会工作服务在救助管理的特殊领域发挥重要作用

妇女和儿童因为生理、心理等方面的因素,往往都是社会的弱者,需要受到社会的特别保护。流浪乞讨的女性群体及儿童更是弱者中的弱者,他们长期在社会上流浪,生存环境非常恶劣,而且在流浪过程中,他们还面临着比其他男性或成年人更多的困扰和麻烦,因而对这类群体的救助和保护研究就显得尤为重要。同时,流浪儿童数量的不断增加,以及其所带来的一系列负面因素,已经使该问题成为了当代社会的一个突出问题。尤其近几年来屡屡发生的城市流浪人员案件,如贵州毕节流浪儿童闷死事件等,让我们不得不对城市流浪乞讨人员中的妇女、儿童等特殊群体给予特别的关爱和照顾。

首先,针对流浪儿童的救助管理而言,虽然救助管理工作自 2003 年实施以来,对流浪儿童的临时救助发挥了应有作用,体现了对人性的尊重、接纳和关爱。但是,流浪儿童的救助在实际工作中也遇到了一些问题和难点,传统的行政管理方式和干预手段不能满足流浪儿童这个弱势群体中的"特殊"群体日益多元化的需求。针对流浪儿童需求的多样性,救助管理工作要改变以前单一的传统管理模式,提供不同的救助服务,而这正是社会工作施展功能的舞台,即专业的社会工作方法介入流浪儿童救助,形成一个多种形式的救助模式,以满足流浪儿童的服务需求。

其次,针对流浪女性的救助管理而言,虽然新的《救助管理办法》及其《实施细则》中第八条提出的受助人员"按性别分室住宿,女性受助人员应当由女性工作人员管理"对女性流浪乞讨群体给予了一些特殊的关注,但由于女性自身生理及心理方面的原因导致她们比男性在就业、健康、社会保障等方面具有更多的需求。除了当前我国政策规定的衣食住医、通信、返乡乘车凭证等,她们更需要的是生存技能的掌握、社会支持网络的构建、消极思想的转变、自我保护观念和维权意识的加强,以及心理问题的解决等。《救助管理办法》的其他策略和措施均未涉及女性,对女性流浪乞讨群体的特殊需求的满足并没有相关政策支持。由此可见制定这项政策时,缺乏对目标人群的性别分析,从而忽视了妇女的性别特征;对妇女的需求未做深入实地的扎实的性别评估,从而简单地以整个流浪乞讨群体的需求代替或掩盖了女性群体的特殊需求,最终导致流浪女性受助人员的救助政策不配套,不完善。

最后,针对家庭暴力这一新的社会问题,社会工作的介入具有独特的优势。工作人员在实际的救助管理工作中也可以看到,有许多妇女和儿童因为受到家庭暴力的危害而走上了离家出走、流浪乞讨的道路,其中的一些人甚至被社会上的一些犯罪分子利用,做出影响社会和谐和稳定的违法行为。家庭暴力指的是具有家庭关系的成员之间发生的一方对另一方的暴力行为。家庭暴力可以表现为身体的暴力,如殴打、罚跪、捆绑、拘禁和性虐待等,也可以表现为精神层面的冷暴力,如威胁、恐吓、辱骂等。家庭暴力带来了极为恶劣的影响。一方面,家庭暴力直接作用于受害者,给受害者的身体和心灵带来极大的痛苦。另一方面,家庭暴力将直接危害到儿童的健康成长。再者,家庭暴力可能导致婚姻破裂、家庭解体,也容易导致凶杀、自杀、伤人等违法犯罪行为

的发生，危害社会稳定，造成严重的社会后果。针对这一问题，经过专业训练的社会工作人员首先能够通过面对面沟通的方式，引导目标家庭成员宣泄不良情绪，认识家庭暴力和重建自信心，健全人格，引导他们认识到自己拥有的资源和潜能，以增强摆脱家庭暴力的勇气和信心，积极面对新的生活；或者通过小组活动及小组动力去影响小组成员的态度和行为，甚至通过社区工作的方法去改变他们对家庭暴力的认识和态度等。

二、社会工作服务在救助管理中的主要作用

随着社会的发展及救助管理机构职能的拓宽和完善，社会救助不仅为城市流浪乞讨人员提供临时的物质救助，也在力所能及的范围内为这一弱势群体提供有利于其个体发展、帮助其走出生活困境的社会工作服务。具体而言，社会工作对城市流浪乞讨人员的介入分为宏观层面和微观层面。宏观层面主要指通过推动救助管理制度的完善，为城市流浪乞讨人员建设一个良好的救助法律环境和社会环境，并将人本关怀的精神和“救助者自救”的目标和理念在立法和制度中体现出来。微观层面主要指运用社会工作理论、知识、方法和技巧为城市流浪乞讨人员提供服务的过程。在社会工作专业价值观的指导下，运用个案工作、小组工作、社区工作、社会工作行政等方法为城市流浪乞讨人员提供专业服务。

（一）推动救助制度的完善，营造良好的救助环境

在宏观层面，社会工作应该积极宣传贯彻流浪乞讨救助法律法规及其他法律法规中涉及救助保护的条款，树立公众对城市流浪乞讨人员的接纳、关爱的价值观和态度，为城市流浪乞讨人员创造宽容的社会环境。例如，社会工作人员通过对公民提倡接纳、关爱的价值观的引导，倡导公众将真情和爱给予这些生活在社会底层、被边缘化的不幸者，让城市流浪乞讨人员不仅得到人与人之间的温暖，更得到人的尊严。

《救助管理办法》实施初期，新的救助管理政策还不为群众和生活无着的城市流浪乞讨人员所知，救助管理机构走上街头进行政策宣传非常重要。随着时间的推移，虽然该政策通过宣传和救助引导牌、救助管理机构电话公布等方式被群众和生活无着的城市流浪乞讨人员熟悉，但实践表明有很大部分需要救助的人员并没有自愿到救助管理机构求助，这就需要社会工作者扮演“倡导者”的角色，走上街头，使需要救助的人及时得到帮助。救助管理机构在受助人员密集点（如火车站等地）建立全天候外展救助点，还可组建街头救助工作服务队流动巡回救助，设立面向流浪少年儿童的全天候救助点进行开放式救助，成立街头救助劝导队，在城市流浪乞讨人员进救助管理机构之前开展救助服务。

（二）运用社会工作者实务方法，提升救助服务水平

在微观层面，社会工作者要充分运用社会工作理论、知识、方法和技巧为受助人员提供直接的服务。其中，个案工作、小组工作、社区工作等专业方法将在实务过程中发挥重要作用。首先，由于受助者成分复杂，陷入困境的原因也具有多样化的特征，因此，社会工作者可以采用个案服务方法，运用个别化的方法认真研究分析求助者的问题，并制定与之相适应的服务计划，开展有针对性的救助；其次，受助人员作为弱势群体，具有较明显的群体特征，社会工作者可以根据城市流浪乞讨人员的特点和状况，运用小组工作方法，开展不同的小组活动或专项活动，通过各种寓教于乐的活动内容，丰富求助者的精神生活，提高他们的技能，帮助他们调适自己的心理状态，增强其适应社会环境、处理社会关系的能力。最后，社会工作者秉持“助人自助”的理念，通过提供技能培训服务，挖掘求助者潜能，提高其自身能力，从根本上改变其所处的境况。

三、社会工作服务在救助管理中的主要内容

（一）接待咨询

接待咨询环节的社会工作主要是通过倾听求助者的诉求，判断其现状，评估其需要，填写相关需求评估材料；对可能潜在的心理和精神方面的问题进行整理和分类，尽量将类型相似、情况相近的人集中在同一生活服务区；对受助未成年人进行家庭监护情况评估，填写服务对象家庭监护情况评估材料。这个环节中的社会工作者侧重于倾听和引导式询问，主要是了解求助者的处境、心态、情绪等情况，并初步建立个案。

（二）介入服务

通过需求评估，对有需要的服务对象开展社会工作者介入，填写服务对象预估材料，提出合理化建议；制定服务计划，并开展具体服务。对服务对象进行结案评估，填写社会工作结案评估材料，撰写结案报告，进行结案或转介。站内社会工作者在服务过程中要培养时刻记录的习惯，通过文字、录音、图片、视频等方式记录服务过程，填写服务档案。同时，要重点关注被拐骗群体，如未成年人、妇女等特殊群体，对突发事件进行危机介入，并做好详细记录。

（三）心理咨询

受助人员中，大多数人都是因为经历挫折、遭遇困难而来到救助管理机构求助的，他们中的部分人员或因家庭问题、或因爱情受挫、或因工作而充满积怨，或因务工无着而备感挫败，或因遭遇盗抢而焦躁愤怒……因此，针对受助人员的情绪疏导和心理咨询服务都显得非常必要。社会工作者要根据城市流浪乞讨人员的家庭问题、生活压力、价值观偏离等不同原因，在其受助期间对其开展心理咨询与心理辅导工作，对其进行有效的情绪疏导，解决求助者的心理情绪问题，缓解其焦虑和压力，从而增进受助人员个人福祉，提高救助服务的质量。

（四）返家或安置介入

对于城市流浪乞讨人员而言，家就是他们生活的避风港。因此，社会工作者要通过辨口音、对口型、写地址、看地图等办法，尽快弄清求助者的有关情况及家庭住址，与求助者的家庭进行联系，或通过当地公安机关进行户籍核实查询，确保准确无误，以帮助城市流浪乞讨人员尽快畅通返家渠道。针对部分暂时不能找到返家信息者，社会工作者应积极将他们转介到福利院、敬（养）老院或给予类家庭和家庭寄养服务。

（五）应急干预

精神病患者、危重病人及潜在的危重病人、酗酒滋事者等都是救助管理机构中极为不稳定的因素。为保障他们及其他受助人员的人身安全和合法权益，确保救助管理机构各项服务工作的顺利开展，社会工作者要及时跟进上述受助群体，随时注意其情绪、精神、病情等，认真做好服务对象需求评估，及时协调管理工作者和医务工作者开展相关干预及跟进服务。

（六）外展社会工作

在城市流浪乞讨人员进救助管理机构之前开展救助服务，将社会工作者的理念和方法运用于街头城市流浪乞讨人员救助管理，是救助管理机构一种类型的社会工作，被称为外展社会工

作。外展社会工作主要包括两种情境：一种是以协调社会组织之间的关系，整合社会力量和可利用资源为目标指向；另一种是以主动开展街头救助服务为职责，指专业人士走向街头，对城市流浪乞讨人员提供流动的、开放的生活照顾、咨询、心理辅导等救助，并通过走向街头发现并劝导城市流浪乞讨人员接受救助，对主动求助的城市流浪乞讨人员进行入站安置。

四、社会工作服务方法在救助管理中的实际运用

对救助管理机构中的流浪乞讨人员提供的社会工作服务主要以直接服务为主，以寻求外部资源和改善外部环境为辅。作为一种职业性的助人活动，社会工作介入流浪乞讨人员救助管理工作主要包含社会工作三大基本方法，即个案工作方法、小组工作方法和社区工作方法。

（一）个案工作方法

个案工作方法是以科学知识和专业技巧为基础，通过一对一的专业关系，帮助服务对象处理其与环境之间的关系，从而增进服务对象的社会福祉、提升全社会的福利水平的一种服务方式。由于每个流浪乞讨人员都有其个性化的原因而选择流浪，因此运用个案工作方法，采取个别化的原则，为其设计合适的救助方案，帮助其分析存在的问题，找出社会支持网络，发现和提升个人解决问题的能力的个案服务方法较为合适。具体而言，在对流浪乞讨人员的个案服务中，社会工作者的主要工作包括以下各项。

1. 建立良好的专业关系

社会工作者应以诚恳的态度倾听他们的流浪经历及其生活贫困状况，帮助其形成对贫困及其困难产生的认定，并以平等的方式探讨解决问题的方法。

2. 矫正其偏差观念和行为

流浪乞讨人员由于长期处于比较恶劣的社会环境，经常要面对人们的蔑视和冷遇，过的是食不果腹、衣不遮体的颠沛流离的生活，形成了与主流社会生活方式不协调的价值观念和行为习惯。社会工作者要积极协助流浪乞讨人员改变其观念和不良行为习惯，促使其回归主流社会，过上正常的生活。

3. 增强其生存发展能力

社会工作者在与流浪乞讨人员建立彼此信任和谐的关系中，应充分调动其自身的潜能和积极性、主动性，共同探讨、分析其自身的问题及其家庭和社会环境，提高他们对自身处境的认识和理解，改善其精神和心理状态，并运用自身和外部的资源，增强自己解决困难的能力。

（二）小组工作方法

小组工作是社会工作的一种方法，其对象是小组中的个人和整个小组，通过小组工作者的协助，使这些个人和小组获得群体经验、行为的改变及社会功能的恢复与发展，并实现个人、小组、社区及社会的发展。由于流浪乞讨人员有相似的背景和经历，所以通过小组工作，可以帮助流浪乞讨人员在小组内了解和分析成员间共同存在的问题，找出解决的方法，在成员互动中分享各自的成功经验，达到相互关爱、共同进步、摆脱困境的目的。其中包括成员间的相互沟通和支持，建立自立自强的生活信心，找到摆脱困境的方法，提高认知社会、参与社会的综合能力等。具体而言，在对流浪乞讨人员的小组工作服务中，社会工作者的主要工作包括以下各项。

1. 营造小组氛围，宣泄不良情绪

社会工作者运用专业的工作技能，使组员形成彼此接纳、尊重的小组氛围，帮助组员在分享以往流浪经历的过程中，适度宣泄不良情绪和心理压力，获得情感上的支持和帮助。

2. 运用小组动力，重建生活信心

通过集体行动，帮助流浪乞讨人员在小组内获得成员的支持，从不光彩的经历中走出来，调整心态，挖掘自身的优势和能力，勇于充当家庭和社会中的积极角色，重建其生活的信心。

3. 发挥互助作用，寻求回归契机

在组员已经建立关系的基础上，引导组员积极改变其生活困境，调整就业观念，寻找回归正常生活的契机，帮助其建立良好的互助关系，使其进一步彼此支持，发挥互助自助的作用，共同解决其生活困境。

（三）社区工作方法

社区工作是社会工作者运用专业方法解决社区问题、促进社区发展的方法和活动。针对求助者来源于社区的特点，深入社区开展宣传、预防及回归工作。其中包括延伸社区救助点功能，对存在继续流浪可能的求助者采取社区干预，提高求助者的社会福利待遇和回归主流社会的能力等。具体而言，在对流浪乞讨人员的社区工作服务中，社会工作者的主要工作包括以下两项。

① 与社区建立良好的专业关系，努力改变社区居民对救助管理机构、受助人员的不接纳、不友好的心理，为受助人员的自由发展提供健康的外部环境。

② 联结和整合社区资源，积极为受助人员回归和适应社区生活提供便利。

五、社会工作服务在救助管理中的运用模式

社会工作通用过程模式是社会工作实务发展进程中采用系统理论的整合思想发展出来的，已经形成了一套比较成熟的服务过程，即接案、预估、计划、介入、评估、结案。在通用过程模式中，每个阶段或步骤都有各自不同的工作任务、内容、方法和技巧。针对城市流浪乞讨人员的社会工作服务，也可参考通用过程模式的6个阶段或步骤进行详细解读。

（一）接案

接案是社会工作助人活动的开端，社会工作者与潜在的服务对象通过沟通建立相互信任的专业关系，是达成共同解决问题初步协议的整个助人过程的基础和起点。接案阶段的主要工作和步骤包括：了解服务对象的求助原因和求助过程；初步评估服务对象的问题；决定是否接案；订立初步协议。

1. 接案前的准备

这主要是了解受助人员的来源，认定受助人员的类型，了解受助人员的求助过程，使潜在受助人员成为现有受助人员，使其了解、接受社会工作服务对他们的意义。

2. 面谈

面谈是接案阶段的第二个主要工作。面谈的主要目的在于双方交换经验和看法，表达态度和意愿，以建立良好的专业关系。面谈是社会工作者与服务对象之间面对面地讨论问题以确定是否建立专业协助关系的过程，也是一种有意识、有目标的人际互动。面谈地点应尽量让服务对象感觉自由、舒畅和随意，促进无拘束的沟通与交流。面谈的主要任务有界定服务对象的问题和需求，澄清角色期望和义务，激励并促进服务对象进入角色，促进和诱导服务对象态度和行为的改变，达成初步协议，决定工作进程。

面谈的技巧主要有以下几种。一是主动介绍自己，向服务对象说明协助的目的，主动介绍机构的目标和功能、自己的工作经验和专长、对求助受助的看法等。这些都有助于消除服务对象的疑虑，使他们顺利进入受助者的角色。二是沟通，了解服务对象的问题和需要，交流双方对服务

对象的问题和社会工作机构的功能以及社会工作者的角色的看法和期望。沟通要注意运用同理表达。所谓同理表达，是指社会工作者进入并了解服务对象的内心世界，并将这种了解传达给服务对象的过程。要以简短正确的话语，表达出服务对象的感觉、情绪；不分析，不评价。例如，你会觉得自己……对你来说好像……好像你会觉得……你认为……你觉得……你感到……对你来说……是不是你会觉得……我听到好像你觉得……三是倾听，倾听包括5个条件：不批评、不判断、尊重、敏锐、以对方为中心。社会工作者要通过适当的话语和身体语言，鼓励服务对象继续表达自己的感受和看法。社会工作在救助管理中应用“嗯”、“好”、“接着说”、“还有呢”、“以后呢”、“别的情况下如何”、“我明白”之类过渡性短语来强化服务对象叙述的内容，并鼓励其讲下去。

3. 收集服务对象的资料

通过咨询和观察，或亲自向服务对象进行询问、查阅服务对象的档案记录等，收集服务对象的个人资料，如籍贯、年龄、教育程度、职业收入等，了解服务对象的身体状况，了解其病史（有无疾病、遗传病及慢性疾病等）、现在的情况（身体和精神）、能力和特点，以及所处的社会环境。

4. 接案前预估

预估的任务主要是界定并确认服务对象的问题，对照社会工作者本人服务经验、资历或机构功能看是否能够处理；通过了解服务对象对问题的看法，看服务对象是否愿意由社会工作者协助，最终达成服务协议；同时确定服务对象问题的轻重与先后次序，特别是人命关天或安全性问题，决定是否需要紧急介入；如果发现社会工作者或机构不能提供服务对象所需要的服务，就要尽快将其转介给其他机构。决定问题的优先次序，尊重服务对象，先处理简单问题，保证服务对象所要求的服务符合服务机构的工作范围。

5. 做接案会谈记录

进行接案会谈后社会工作者要将会谈的内容和结果记录下来。记叙性记录是常用的形式，内容大致包括：面谈目的，面谈过程，对面谈的总体评估，对以后面谈的建议。

（二）预估

所谓预估，即收集与服务对象有关的详细资料，了解服务对象问题形成的过程，是依据既定情境中的事实与特点推论出有关服务对象问题含义的暂时性结论的逻辑过程。预估是一个认识服务对象的过程，即达到对服务对象、服务对象的问题及他们所处的环境的了解，并对之形成概念化的认识，从而构建一个计划去解决问题。预估的任务：识别服务对象问题的客观因素（背景资料、所处环境、问题发生与持续时间、为解决问题所做的努力），识别服务对象问题的主观因素（认识问题在服务对象处境中的意义、对问题的感受），识别服务对象问题的成因及使问题延续的因素，识别服务对象及环境的积极因素，决定提供服务的方式和内容。预估的基本步骤：收集服务对象的情况、问题需要，分析服务对象的资料并做出预估摘要，认定问题并撰写预估报告。预估要坚持个别化原则、合作原则，避免片面原则、避免简单归因原则，兼顾服务对象的弱点与长处原则。

（三）计划

计划是制定目标及行动方案的一个理性思考及做决定的过程，包括制定介入目标及选择为了达到目标而采取的行动。计划也是为下一步的介入行动服务的，也是介入行动的蓝图。制订服务计划的原则：要有服务对象的参与；要尊重服务对象的意愿；计划要详细和具体；计划要与工作的总目的、宗旨相符合；计划要能够总结与度量，方便评估。制定服务计划的方法包括设定目的和目标，构建行动计划，签订服务协议。

（四）介入

介入是社会工作助人过程的一个重要阶段，是社会工作者为恢复和加强服务对象整体社会功能而有计划、有目的的行动。社会工作介入活动分为3类：直接介入、间接介入和综合介入。直接介入是指以个人、家庭和群体为关注对象，针对个人、家庭和群体采取的行动，重点在于改变家庭或群体内的人际交往，或改变个人、家庭和小群体与其环境中的个人和社会系统的关系和互动方式。间接介入是指以个人、家庭、小组、组织和社区乃至更大的社会系统为关注对象，由社会工作者代表服务对象采取行动，通过介入服务对象以外的其他系统间接帮助他们的行动。间接介入也常称为改变环境的工作，或中观和宏观的社会性工作实务。综合介入是指从人与环境互动的视角出发，社会工作将介入焦点放在增强个人的生活适应能力，增加社会和物理环境对个人需要的回应上。这种从人与环境两个环节介入的策略构成了将直接实践和间接实践结合在一起的综合介入行动，是对各种社会进行综合治理思想理念的具体体现。

（五）评估

评估是界定问题的重要手段和衡量服务的有效方法。社会工作评估是指运用科学的研究方法和技术，系统地评价社会工作的介入结果，总结整个介入过程，考察社会工作的介入是否有效、是否达到了预期目的与目标的过程。评估的目的在于考察社会工作介入效果、服务对象进步情况及介入目标的实现程度；总结工作经验，改善工作技巧，提升服务水平；验证社会工作方法的有效性；进行社会工作研究。评估应注意的事项有：注重社会工作者的自我评估与反思；调动服务对象的积极性，让其积极参与评估过程；评估的方法要与社会工作的价值观相吻合，并注意保密；切合实际需要。救助管理工作应依托社会工作的专业性，发展出一套全面的评估机制，其中包括对求助者的具体情况及需求的评估，对开展服务的过程及结果的评估，对各个层面开展社会工作的绩效的评估等。评估可依托救助管理部门，也可委托第三方专业机构。

（六）结案

结案指的是社会工作者和服务对象一起计划结束他们之间工作关系的过程。它不仅意味着助人关系进入结束阶段，也标志着服务对象从此可以独立开始新生活。虽然结案意味着社会工作的协助将告一段落，但并不是说结案工作可以简单了事。实际上，结案是整个社会工作助人过程中的有机一环，是助人活动的一个重要部分，有其特定的任务和内容。结案时要与服务对象讨论其对结案的准备情况；提前让服务对象知道结案时间，早些做好心理准备；逐渐减少与服务对象的接触，提醒服务对象要学会自立，给服务对象以心理支持，告诉他们在有需要时社会工作者将继续提供帮助；要特别注意确保服务对象在助人过程中获得的经验能够巩固下来，并应用于日常生活；帮助服务对象体验与处理各种因结案而导致的情绪反应，使其能够心态积极地去开始新的生活。

社会工作通用过程模式是社会工作实务中一种适用于帮助服务对象解决问题，具有普遍性意义的工作过程和方法，救助管理机构工作人员对社会工作服务模式的掌握不仅能够帮助其规范社会工作救助服务过程，更能够保障社会工作救助服务的专业性。



思考题

1. 理论联系实际，分析社会工作介入救助管理服务的意义。

2. 结合所学知识，分析社会工作作为新的救助管理方法在目前的救助管理中存在的困境。

本讲小结

对受助人员的管理可以从以下几个方面进行。

一是依据流浪乞讨人员的基本生存发展需要，将救助管理服务具体划分为受助人员人身安全服务与管理、物品安全服务与管理及社会工作方法服务与管理。

二是为保障受助人员的人身安全管理，救助管理者应提供符合食品卫生要求的食物；提供符合安全卫生基本条件的住处；对在救助管理机构内突发急病的，及时送定点医疗机构救治，与其亲属或者所在单位联系；对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车（船）凭证；救助管理机构为受助人员提供住处，应当按性别分室住宿，老年人、儿童应当与其他受助人员分室住宿，一般实行单人单铺。女性受助人员应当由女性工作人员管理。对受助人员中的残疾人、未成年人、老年人、孕妇，应当在生活上给予照顾，并给予必要的保护。

三是救助管理机构按照符合一般基本住处条件，向求助者提供安全、保暖、舒适的住所，配备卫生间和马桶、洗脸盆、沐浴喷头等设施和必要的洗涤工具。同时，基于安全保护原则，救助管理机构应该对受助人员随身携带的物品进行安全检查，进行物品归类处理，并提供物品暂存服务。

四是社会工作作为一种新型救助管理方法，运用个案、小组、社区等专业方法，不仅能够提升救助管理水平，也能积极促进尊重、接纳流浪乞讨人员的良好社会环境的形成。

推荐阅读

1. 张举国，卢毅刚．城市流浪乞讨人员社会救助制度研究：以兰州市为例［M］．西宁：青海人民出版社，2009.

2. 赵映诚，王春霞．社会福利与社会救助［M］．大连：东北财经大学出版社，2010.

3. 王玲，徐福宪．心理辅导与社会救助［M］．广州：暨南大学出版社，2010.

4. 陈成文，胡书芝．社会救助与建设和谐社会［M］．长沙：湖南师范大学出版社，2007.

第五讲 特殊群体的救助保护

学习(培训)目标

- 了解我国流浪未成年人和女性流浪乞讨群体的基本情况与特征。
- 了解我国流浪未成年人和女性流浪乞讨群体救助制度的发展历程与现状。
- 掌握特殊群体的救助保护理念。
- 能够根据特殊群体的特征选择合适的救助模式与方法。

核心概念

流浪未成年人　女性流浪乞讨群体　救助保护



本讲概览

本讲主要学习(培训)流浪未成年人群体和女性流浪乞讨群体的现状与发展特点,掌握特殊群体的救助保护理念。本讲旨在通过运用案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,了解我国流浪未成年人群体和女性流浪乞讨群体救助制度的发展历程与现状,帮助学生内化特殊群体的救助理念,并能够根据特殊群体的特征选择合适的救助模式与方法。

导入案例　民政部公布《关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知》

民政部公布《关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知》(以下简称《通知》),将第二批试点工作扩展至北京市朝阳区等78个地区。

《通知》指出,第二批全国未成年人社会保护试点工作要将救助保护对象延伸至困境未成年人,包括因监护人服刑、吸毒、重病、重残等原因事实上无人抚养的未成年人,遭受家庭暴力、虐待、遗弃等侵害的未成年人,缺乏有效关爱的留守流动未成年人,因家庭贫困难以顺利成长的未成年人,以及自身遭遇重病、重残等特殊困难的未成年人。

《通知》强调,试点地区要加强监测预防基础工作,指导基层政府、自治组织开展摸底排查,建立本区域困境未成年人基础台账。要建立困境未成年人发现报告机制,强化教师、医生、社区工作者等特殊职责人员及亲友的发现报告义务,建立民政、公安、教育、医疗、司法、法院、检察院、妇联等部门信息通报制度,设立未成年人社会保护热线,及时受理公众举报信息。

《通知》要求,建立困境未成年人风险评估标准,对重点未成年人及其家庭进行走访和调查评估,并将其转介至相关部门或协调社会力量提供针对性帮扶服务。要建立"政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与"的横向领导协调机制和"市、县、乡镇(街道)、村(居)"四级联动、覆盖城乡的纵向服务体系,形成密切配合、上下衔接、齐抓共管的工作格局。

资料来源:法制日报,2014－8－19.



讲题一　流浪未成年人的救助保护

一、我国流浪未成年人的救助制度

我国流浪未成年人救助保护工作起步于2003年，该时期主要根据适用于所有流浪乞讨人员的《救助管理办法》来对流浪未成年人进行救助保护，救助的原则、内容和程序等对成年人与未成年人并没有太大区别。相关流浪乞讨儿童的特殊规定，主要基于未成年人属于限制行为能力人，从而给予特殊照顾或管理，但在《救助管理办法》和《实施细则》中并没有要求成年人与未成年人分开居住，也没有要求设立专门的流浪未成年人救助保护中心。

随着《救助管理办法》的实施，救助管理机构在救助实践中遇到了很多问题和挑战，国务院及各部门颁布了若干规章等文件作为回应和规范。2004年全国救助管理工作经验交流会首次提出将流浪未成年人这一特殊群体的救助保护列为今后的工作重点。自此，国务院及各部门共制定了9部规范性文件，涉及流浪乞讨儿童的救助保护（见表5.1），尤其以2011年国务院颁布的《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》最为有力和全面。民政部门开展了两个针对性的专项行动——“接送流浪孩子回家”和“流浪孩子回校园”。这对流浪未成年人结束流浪乞讨状态，重返家庭和社会起到了至关重要的作用。

表5.1　国务院民政部门等相关机构颁布涉及流浪未成年人救助的相关政策法规

时　间	部　门	文件名称
2006年1月18日	民政部	关于加强流浪未成年人工作的意见
2006年3月29日	民政部	关于加强孤儿救助工作的意见
2006年7月24日	民政部	流浪未成年人救助保护机构基本规范
2008年12月1日	民政部	流浪未成年人救助保护中心建设标准
2009年7月16日	民政部、财政部、住房城乡建设部	关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人解救保护工作的通知
2011年8月15日	国务院办公厅	国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见
2011年12月12日	民政部、中央综治办、教育部等	民政部、中央综治办、教育部、公安部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、卫生部关于在全国开展“接送流浪孩子回家”专项行动的通知
2012年9月13日	民政部	流浪未成年人需求和家庭监护情况评估规范
2013年6月1日	民政部、中央综治办、教育部等	民政部、中央综治办、教育部、公安部、司法部、财政部、人力资源社会保障部、国务院扶贫办、共青团中央全国妇联关于在全国开展“流浪孩子回校园”专项行动的通知

纵观救助制度的发展历程，我国流浪未成年人的行政救助制度呈现出以下几个方面的发展特点。第一，救助机构进一步专业化和标准化。从2006年起，各官方文件正式统一使用“流浪未成年人救助保护机构”的名称，同时，我国各省市区也都建立了流浪未成年人救助保护机构。第二，救助方式由自愿受助转为主动救助。多个规范性文件中均明确规定，由于流浪未成年人没有能力鉴别是否接受救助的利弊，救助管理机构应该采取积极主动的管理方式引导流浪未成年人

接受救助和保护。第三，救助内容从单一生活救助到多元全方面救助。2011 年国务院颁布的《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》规定："确保流浪未成年人得到及时救助保护、教育矫治、回归家庭和妥善安置，最大限度减少未成年人流浪现象，坚决杜绝胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨等违法犯罪行为。"从这一规定出发，我国在针对流浪未成年人的救助内容上，从原有的食宿照顾扩充到文化法制教育、心理辅导、行为矫治、技能培训、司法援助、特殊安置等多个层面的服务。第四，救助时间适度延长。《救助管理办法》规定救助时间一般为 10 天，但《关于加强孤儿救助工作的意见》规定："对于暂时查找不到家庭的流浪未成年人，可以根据具体情况延长其在流浪未成年人救助保护机构的救助和教育时间。"但相关文件中并没有具体规定救助的时间限度，根据救助实践，1 个月的时间较为适宜，特殊情况下救助的时间还会延长。

二、当前我国流浪未成年人救助的困境

（一）缺乏流浪未成年人的发现报告机制

长期以来，流浪未成年人救助保护中心和救助管理站工作的起点是"接收流浪未成年人"，随后是提供食宿、寻找家人、送返回乡等，缺失了"谁来发现"这一重要环节。在 2011 年《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》中，只在"实行更加积极主动的救助保护"一节中提到公安机关、民政部门、城管部门在发现流浪未成年人后应当履行的程序，对于"发现流浪未成年人"这一责任，却并未具体落实。一些城市采用了旨在消除流浪未成年人现象的专项行动的方式，主要通过公安人员对繁华街区、桥洞、地下通道、车站等开展巡逻行动，将街头的流浪未成年人转移到救助保护机构。但是，即使是非常仔细的巡逻，往往也不太可能发现藏在城市各个隐蔽角落中的流浪未成年人。并且，受警力所限，这种突击式的行动难以持续开展，也无法常态化。另一方面，流浪未成年人救助保护中心和救助管理站也未能担当起"发现流浪未成年人"的责任。究其原因，主要是救助管理机构大多遵循"自愿性救助"原则，不会积极主动地寻找流浪未成年人，而是被动等待流浪未成年人前来求助，由此带来的结果是大量经费浪费——青少年未能得到适当救助，时刻面临各种风险，救助机构的资源却闲置浪费。事实上，社会大众才应该是"发现流浪未成年人"的主体。但是，由于目前我国的流浪未成年人救助系统中并没有相应的发现报告机制，社会大众不知道在发现流浪未成年人后应该采取何种行动，也不知道在第一时间与哪个部门联系，因此也就无法承担起"发现"的责任。

（二）流浪未成年人的身份认定范围过窄

流浪未成年人离家的原因多种多样，生活处境也各不相同。他们中有的是因为家庭及生活原因被迫流浪；有的是因为被拐卖或者被社会不法分子控制；还有一部分人是因为养成了流浪的习惯，不适应家庭和学校带给他们的压力和束缚。不同的经历导致流浪未成年人具有个体差异，造成了对他们的身份进行认定的复杂性。基于这点认识，美国对于流浪未成年人的身份界定非常宽泛，不仅仅局限于无人照管的街头流浪未成年人，而且将那些和家人一同流浪的未成年人及借宿在亲属、朋友家中的未成年人也一并纳入了救助范围。这种做法不但从较大范围上满足了困境未成年人的需求，同时也有助于提高父母或亲友承担照顾责任的能力和积极性，从而弥补机构救助的不足。在我国，对于流浪未成年人的身份认定还较为狭窄，民政部社会福利和社会事务司在 2007 年颁布的《流浪未成年人救助保护机构基本规范》中，将流浪未成年人界定为"18 周岁以下，脱离监护人有效监护，在街头依靠乞讨、捡拾等方式维持生活的未成年人"。然而，除了那



些独自在街头游荡乞讨的未成年人，还有大量未成年人以其他方式过着居无定所的流浪生活，他们没有得到有效的救助。并且，根据这一界定所认定的流浪未成年人，其流浪状态已既成事实，而实际上有许多未成年人还处在流浪边缘，如产生了去流浪的想法，事实上无人照管等。根据目前对流浪未成年人的身份认定，这些未成年人不在救助范围之内，无法获得必要的帮助和干预，而他们却很有可能在将来走上流浪的道路，其中一些人事实上已经面临着与流浪未成年人同样的风险。

（三）救助服务不能满足流浪未成年人的需求

表面看来，获得食物、住所，返回家庭是流浪未成年人最为迫切与最为直接的需求。但事实上，主动要求进入救助管理站或救助保护中心接受救助的流浪未成年人极少，绝大多数的流浪未成年人都是被迫进入的，如被警察带来，被其他救助管理站转介，被好心人士送来等。流浪未成年人主动求助率低，固然与他们对救助保护机构缺乏了解而求助无门有关，或者是由于他们对救助保护机构存有疑虑或敌意，但最重要的，还是由于目前救助保护机构所提供的“接来送往”的单一服务无法满足流浪未成年人的根本需求。提供食宿和护送回乡，对于那些和父母、家庭之间依然保存着良好情感关系的流浪未成年人，或因为被骗而不幸流浪的、因为迷路走失而流浪街头的、因为一时冲动而离家出走的、被人拐骗绑架外出的未成年人等可能是适用的，但对于因为更为复杂的家庭、社会原因而外出流浪的孩子却往往不能发挥作用。在救助管理站的实际工作中，真正认同目前的流浪未成年人救助政策、渴望被送回家的未成年人仅仅是少数。对于大多数与父母、家庭的情感关系微弱，甚至断绝的流浪未成年人来说，除非政府发展出更有效的公共服务来改善他们的亲子关系与家庭环境，否则只会导致屡送屡返、重复流浪的结果。此外，部分救助机构为了防止流浪未成年人擅自离开，采用了封闭式的管理方式，即“铁门加铁锁”，在一定程度上限制了流浪未成年人的自由活动，许多流浪未成年人既希望得到免费食物、住宿、医疗等基本生活保障服务，又担心进入救助机构后就失去了人身自由，最终选择继续流浪而非寻求救助。原本旨在保护和教育流浪未成年人的救助机构实际上成为了他们眼里剥夺他们自由的“监狱”，而护送他们回家的制度安排变成了对他们的一种恶意惩罚。

（四）对流浪未成年人进行长期安置的渠道不畅

临时性的食宿帮助和返乡护送只能解决一时的问题，那些缺乏良好家庭和社会生活环境，甚至无家可归的流浪未成年人，更为需要的是健康的生活环境和成长路径的重建。但是，目前我国还没有关于流浪未成年人家庭以外的长期替代性安置的明确法律依据，一些流浪未成年人的监护人和家庭住址实际上已经很难查找，但是根据《中华人民共和国收养法》，在未查清楚未成年人的监护人之前不得收养，因此，一些流浪未成年人因不符合法律程序而无法被收养。又如，有的未成年人的监护人明显未尽责任，但是依照现有法律又很难撤销其监护权，这类未成年人既不符合收养要求，也不具有进入儿童福利机构的资格，从而无法得到适当的安置。此外，对流浪未成年人的长期安置形式局限于收养与转介到儿童福利机构，而诸如对年龄较小的未成年人采用家庭寄养，对年龄较大的未成年人采用职业教育、提供租赁住房等长效救助方式的探索明显不足，故未能对流浪未成年人的发展提供有意义的支持。

（五）流浪未成年人相关法律不健全

目前《中民共和国宪法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》、《中华人民共和国义务教育法》等法律都明确规定了保护未成年人权利的内容，规定了未成年人

在生命、健康、人格尊严、接受教育等方面的权利。但是，具体到流浪未成年人救助工作的实践中，就会发现相关法律缺乏详细具体的解释说明。例如，父母外出打工，将孩子委托亲属看管，他们名义上仍然是监护人，但长期不回家探望，这就属于监护职责履行不全面。根据《中华人民共和国未成年人保护法》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》的规定，对监护不力或失职多采取训诫、制止、责令当事人改正等比较轻微的处罚方式，实质上无法达到追究法律责任的目的。再如，《中华人民共和国未成年人保护法》规定流浪未成年人救助保护中心可以担任流浪未成年人的临时监护人，但对其具体职责范围、如何履行职责、享有哪些权利等问题均无具体规定。以上述种种问题都使流浪未成年人的合法权益无法得到保障。

（六）救助保护机构存在资金缺口

流浪未成年人救助保护中心和救助管理站作为救助流浪未成年人的主要机构，其资金直接影响救助服务的实施。从资金的来源而言，流浪未成年人救助保护中心和救助管理站的运作基本上依靠政府财政补贴，虽然较为稳定，但尚未达到为数量众多、需求广泛的流浪未成年人提供服务的要求。一些流浪未成年人救助保护中心是在原来的救助管理站基础上建立起来的，仍然使用原有的场地、设施和人员，只不过将流浪未成年人与成人受助者分隔在不同的区域管理而已。这些救助场所通常空间狭小，条件简陋，保护能力和保障水平都比较低，许多救助工作因条件有限根本无法开展。经费不足的问题对于流浪未成年人流入地的救助保护中心和救助管理站来说尤其严峻，它们接收了许多外省籍流浪未成年人，由于地理距离远，涉及面广，救助、教育、安置工作环节非常复杂，对人力、财力、物力投入的要求也很高，而当前流入地的救助保护中心和救助管理站仅仅依靠地方政府的财政支持，因而大多数都存在资金及相应的设施、人力紧缺的问题，直接影响到救助方式的改善和救助水平的提高。

（七）非营利性组织参与救助的程度有限

受过去“大政府、小社会”思路的影响，流浪未成年人救助领域从政策导向经费支持到具体运作基本上都由政府统揽。而政府管得过宽，反而抑制了民间社会救助力量的发展，限制了救助资源总量。虽然非营利性组织在一些城市已经开展了卓有成效的尝试与实践，但总体而言，它们在整个流浪未成年人救助系统中还只是一种辅助力量，没有全面、深入地参与到救助工作中来。近年来，我国政府以政策导向提倡鼓励和发展社会组织，但在具体的操作上，相应的政策法规还未完全跟上。例如，在法律意义上，我国只有在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会才是被承认的非营利性组织。但是，民政部门注册的程序较为烦琐，门槛也比较高。实际上，更多的非营利性组织以工商登记、挂靠机构和草根团队等形式存在，虽然所从事的是非营利性的公益活动，但由于缺乏非营利性组织的身份，在承接政府的买社会服务、享受税收和公共产品价格优惠、吸收社会捐赠、招募志愿者等方面都面临着种种难题。当然，非营利性组织参与救助程度不高也与其自身能力的局限有关。我国的非营利性组织发展刚刚起步，不少组织的创办者没有慈善工作的专业背景，也缺乏完整的管理运作理念和丰富经验，只是依靠个人的爱心和责任感在支撑。在这种情况下非营利性组织的成长往往举步维艰。

（八）救助实践中社会工作专业化水平不高

长期以来，流浪未成年人救助工作被视为社会管理的一部分，而不是一项要求特定知识和技能的专业工作。在这种观念的指导下，过去救助管理站的工作人员大多没有接受过社会工作或相关的专业训练。如今，尽管救助理念已经发生转变，但救助保护中心的工作人员却大致没变，在缺乏必要的社会工作专业知识和技能的情况下，要求他们向机构内的流浪未成年人提供专业



有效的服务就非常困难。此外，我国尚在建立专业社会工作岗位体系初级阶段，民政部门、社会服务机构（如福利院、救助管理机构）设置的社会工作岗位非常有限。这一方面使社会工作专业人才入口不畅，社会工作专业毕业的大学生难以找到合适的工作岗位，另一方面则影响未来学生报考社会工作专业的积极性，其结果是社会工作教育难以吸引和培养更多愿意从事社会工作的合格人才。就目前来看，社会工作的人才、理念、方法和技术在流浪未成年人救助工作中还在缓慢渗透，一定程度上制约了我国流浪未成年人救助保护工作的专业化、规范化发展。

三、我国流浪未成年人的类型与特征

（一）我国流浪未成年人的类型

有研究表明[1]，我国流浪未成年人依据其外出流浪的原因基本上有5种类型：一是主要想打工赚钱的流浪未成年人，流浪生活对他们的负面影响和消极作用不大；二是非打工赚钱的纯粹流浪动机的儿童，流浪生活对他们身心的伤害和负面影响是致命的，他们是真正意义的流浪未成年人，是社会工作者干预和提供服务的主要对象；三是那些因暂时和偶然性因素离家出走、流落街头的儿童，流浪生活对他们的负面影响和消极作用不大，他们是短暂的流浪未成年人群体；四是因非本人意愿影响而流浪街头，失去家庭温暖的儿童，他们一般渴望回到家庭和家乡，是无辜的受害者和可怜的流浪未成年人群体；五是具有纯粹的流浪动机，并且染有偷盗恶习的长期流浪未成年人，他们虽然数量不多，但是他们对其他类型流浪未成年人的负面影响和消极作用巨大，例如长期流浪的惯流，他们常与未成年人犯罪、黑社会（有组织犯罪）和团伙犯罪密切相关。

（二）我国流浪未成年人的特征

中国未成年人研究中心“流浪未成年人问题研究”课题组的研究（2008）表明，流浪未成年人中男性远多于女性，其群体的年龄区间多为12～16周岁，以汉族居多，少数民族儿童数量较少，但是来自新疆的维吾尔族流浪未成年人问题突出。近九成的流浪未成年人没有完成义务教育，一半以上没读完小学，且三成以上的未成年人有受过伤害的痕迹和生理缺陷。此外，多数流浪未成年人来自农村，家境贫困，父母文化层次低，家庭教育有严重缺陷。

流浪未成年人的心理健康水平明显低于普通正常儿童，表现出比较高的焦虑倾向。他们不愿与人交往，内心深处有一种倔犟的特性，比较爱面子；面对家庭的破裂、贫困及暴力时，表现出超强的逆反心理；面对不理想的学习成绩及老师鄙视的面孔时，表现出不屑一顾以掩饰内心的无助来维护自己小小的自尊。在生活、学习的不如意面前，他们开始怨天尤人，并长时间处于悲哀和忧郁的情绪之中，渐渐发展成自我鄙视、自我轻蔑。此外，流浪未成年人还有一种强烈的冲动倾向，长时间的压抑和抑郁，使他们有一种想逃离的冲动，以至经常坐立不安，无法静下心来。加之流浪未成年人均在18周岁以下，思维具有片面性，生活经验欠缺，决定了他们在思考问题时比较偏激和极端，不能全面、辩证地分析问题、解决问题。而自愿流浪的未成年人心理健康水平要优于被迫流浪的，其在步入社会之前就已经形成了一种反社会人格，对生活缺少希望，内心多少有一些报复社会的想法。自愿流浪的未成年人出于对社会的好奇和对外界自由自在生活的向往，抵制不住街头的诱惑，加之好冲动而走上街头成为流浪未成年人的一员。他们的内心相对要平和一些，因此心理健康程度要高一些。流浪未成年人与普通在校生在语言智商、非语言智商及

[1] 刘继同．关注中国城市流浪儿童——郑州市流浪儿童状况调查报告[J]．社会福利，2002(5)．

整体智商上差异都非常显著,其中语言智商差异较大,非语言智商差异较小。流浪经历对未成年人的身心发展造成了巨大的伤害,影响了未成年人以后的发展。学校教育是人的社会化过程中不可或缺的,流浪未成年人由于缺乏学校教育,最后可能会成为新时期意义上的傻子,成为新型的弱智儿童。

更让社会关注的是流浪未成年人行为偏差问题比较严重。流浪未成年人脱离家庭,脱离父母或其他监护人的监护,缺乏必要而正常的物质生活保障。他们为了生存,有的难免被人利用,做出社会越轨行为。即使没有受到威胁利诱的流浪未成年人,他们中的许多人也难免做出种种越轨行为。流浪未成年人的不良行为和违法犯罪行为有几种不同的情况。①为了生存不得不违法犯罪。②流浪中被人教唆、强迫。流浪街头的未成年人吃住没有保障,有些不法之人正是利用了他们强烈的求助心理,教唆和强迫他们做出了不轨行为。③有组织犯罪。流浪未成年人违法犯罪最为突出的是新疆籍未成年人的有组织犯罪。据上海市公安部门介绍,新疆籍未成年人违法犯罪占全部流浪未成年人犯罪的 50% 左右。其主要特点是,以成年人幕后操纵的形式,组织特点日益突出,目前已逐渐发展成为带有职业化色彩的犯罪集团,并且随着各地打击力度的变化情况流动作案。据新疆救助机构介绍,一些被拐卖到内地的新疆流浪未成年人多是以带出去打工为由被骗出来,又由于自己不懂普通话,无法求助,成为被犯罪团伙利用的工具。

四、我国流浪未成年人救助保护的理念与途径

(一)我国流浪未成年人救助保护的理念

1. 优势视角

优势视角强调发现服务对象身上的“闪光点”,挖掘服务对象身上的潜力。优势视角是把注意力聚焦于服务对象如何生活,并从他们的经验里找出意义,因而具有人道主义的传统。优势视角在对人的主观能动性的理解上,认为人有着自身的潜能和力量,可以依靠自身的潜能和优势解决问题。流浪未成年人群体经历了许多的困难或创伤,自身也有诸多“问题”,但如果从他们过往的经历中寻找有意义的资源和正向积极的因素,便可更好地帮助该群体建构对未来生活的信心与勇气,对自身环境与过往更好地接纳而非全盘否定。与传统“问题”救助理念不同的是,在临床救助服务中,优势视角给未成年人带来的这种正向积极的肯定可以引发由内而外的改变与成长。

2. 抗逆力视角

流浪未成年人普遍存在“高需求、低动机”的特点,抗逆力视角下救助工作旨在以提升流浪未成年人内在动机为重点,期望在个体生存环境中各项外在因素难以改变的前提下,仍然能够通过自身内在抗逆力的培养,使得个体能够自主地解决问题,摆脱环境中的危机因素。

在抗逆力视角下,除了肯定流浪未成年人表现的亲社会行为和态度外,还要为流浪未成年人提供机会促进社会联结、建立清晰稳定的边界、教授生活技能、提供关怀与支持、建立沟通的高期望,更重要的是以优势视角看待流浪未成年人的各类行为,积极了解他们的处境,理解他们产生各种行为的原因,发掘其内在优势及资源,并给予足够的肯定。在救助方法上,该理念关注个体特性,培养抗逆力。将关注的重点放在流浪未成年人的能力、性格等因素上,注重培养流浪未成年人的自觉性,调动儿童自身的资源和能力。在抗逆力视角下,抗逆力作为个人的资源不是固定不变的,要强调对流浪未成年人进行动态干预,通过个体持续不断的努力,增强其抗逆力。在救助重点上,培养流浪未成年人的抗逆力,助其克服目前困境。在救助机构中,为流浪未成年人创造一个积极关怀的环境,帮助其学习各类生存技能,并给予高期待,使其提高抗逆力,在家庭、社

区等生存环境很难改进的情况下,激发个体潜能发挥,并完成在逆境中的成长。

3. 人本主义

人本主义的核心理念是“人类总是趋向于朝着健康和自我实现的方向发展。人们试图理解他们所经历的世界,无论是个体成员,还是作为整体的团体,都能在专业人员的帮助下找到自己的发展方向,增强人们自身能力的发展”。人本主义强调人的本质都是好的,每个人都是不同的,都是从自己的角度理解生活,并根据自己的理解做出各种选择的。求助者自己才是真正了解自己的人,工作人员只有通过建立和谐、接纳的合作关系才能更好地帮助求助者。

人本主义下的救助理念是由强制型、单一化的工作方式向人本型、多元化的工作方式转变。人本主义模式强调“人的本质是好的,人有能力发展自己,并能够和谐地与别人相处”。人本主义能够充分尊重流浪未成年人的多元化需求,并以此为视角开展有针对性的服务。这就要求专门机构和其他社会力量在接纳流浪未成年人的过程中采取科学评估方法,深入了解流浪未成年人的想法和需求。在此基础上,有针对性地制订教育计划和服务方案,加强工作的针对性和专业性。

同时,人本主义强调再社会化服务手段和功能的多元化。在流浪未成年人再社会化过程中,采取多元化的服务手段和不断拓展服务功能,有利于挖掘流浪未成年人的个体优势,提高他们适应社会生活的能力和信心,激发他们追求自我发展和对社会融入的积极性与主动性。因此,除了为流浪未成年人提供生活性的救助保护、对他们进行价值观与道德观教育之外,还应当使他们受到系统的文化教育,得到心理辅导和情感性服务,获得技能培训的机会及健康的娱乐环境等。

因此,为流浪未成年人构建一个多元化的再社会化支持网络是非常必要的。由于机构内流浪未成年人的再社会化问题只能得到部分解决,而机构和社会各方力量又缺乏有效的沟通与互动,社会对流浪未成年人的再社会化过程认识不足,在为这一群体提供必要的社会支持和帮助上难以形成合力,导致机构和社会资源之间的连接极不充分,也就无法保证流浪未成年人的再社会化过程能够有效地持续。因此,多元化的再社会化支持网络的构建,就是要把政府和专门机构同家庭、学校、社区、社会团体等各种力量整合起来,使各种力量都能够介入到流浪未成年人的再社会化过程中,促使他们尽早、正常地融入到家庭、学校和社会生活中。

(二)我国流浪未成年人救助保护的工作途径

虽然在我国国务院及相关部门所颁布的规范性文件中,并没有提到“保护性救助”或“保护式救助”的概念,但地方各省市的规范性文件已经频繁使用对流浪未成年人进行“保护性救助”的用语。保护式救助一般是指无民事行为能力或限制民事行为能力人,不具备正确认识和控制自己的行为的能力,难以形成完整意义上的、真实有效的自主意愿,客观上不具备保护自己基本生活权益的能力和条件,为了防止其遭受来自外界和自身的侵害,国家有义务对其进行救助,具有临时监护的责任,并取得保护式管理的权利。这种管理必须以受助者利益最大化为前提,内容以生活照顾为基础,包括对其财产权、人身权的保护性处置等内容,这对于切实维护特殊困难受助人员的基本生活权益具有重要意义,在法理上和事实上都有其合理性和合法性。在保护式救助的框架下,我国目前针对流浪未成年人的救助工作具体有以下几种途径。

1. 分类救助

造成未成年人上街流浪有多种原因,有家庭贫困,家庭变动导致父母离婚,父母判刑或者隔代家庭等原因,也有一些教育方面的原因,即一些家长望子成龙,孩子的压力过大,出现逃学的问题;也有一些孩子学习不好,受到了歧视,产生了出走的问题;还有一些社会的原因,一些不法分子拐卖、胁迫、利用孩子来流浪乞讨或者从事犯罪活动。对于利用、胁迫、拐卖,甚至残害未成年人从事流浪乞讨或者犯罪活动的,民政部门将配合公安部门进一步加大打击力度;而对于因为生

活无着流浪乞讨的，民政部门要加大救助的力度，可提供街头救助、主动救助，并且在交通比较便利的地方、公共场所设立引导牌；对于一些患病的孩子，应本着“先救治，后救助”的原则，会同卫生部门及时送到医院，治好病，给予及时的救助；对一些具有轻微违法行为，被公安解救或者转移来的，要加大心理疏导、行为矫正和文化教育方面的工作力度。

具体而言，根据流浪乞讨未成年人的身体、心理、家庭、年龄的不同，可分为以下几类进行具体的救助：找不到父母的6岁以下未成年人、残疾儿童送社会福利机构安置；被家庭遗弃、虐待或屡遣屡返的未成年人，由救助管理机构安排通过“类家庭”等教育模式生活和接受教育；对有心理问题、行为不端或有轻微违法犯罪行为的未成年人进行心理辅导、行为矫正，或送特殊学校接受教育；对16周岁以上的未成年人根据其个人意愿进行职业培训和就业服务；对因家庭、学校教育失当离家出走的未成年人帮助其返回家庭；对患病未成年人给予医疗救治。

2. 外展服务

由于得不到必要的生活资料供给和充分的安全保护，街头的流浪未成年人常常被迫利用非法的手段，甚至选择直接依附黑社会去获取必要的生活资源，而这些非法的谋生手段又进一步强化了主流社会对他们的偏见、歧视与排斥。因此，目前亟须采取具体的行动来帮助在街头生活中面临困境的流浪未成年人，防止他们因为生活所迫而开始非法生存，防止黑社会分子、犯罪分子对他们的剥削、利用。如果流浪未成年人有更好的生存之道，他们就不会去越轨犯罪。各地流浪未成年人救助机构应主动走上街头，开展面向流浪未成年人的外展服务，为那些需要紧急帮助的未成年人提供即时的支持。

外展服务面向所有在街头流浪的未成年人，其主要服务内容可以是向流浪未成年人提供有限的食物（如一天一顿或两顿）、紧急的医疗服务、心理咨询服务，以及寒冷季节的临时住宿服务。例如，设置全天候街头救助点，该站点完全开放，不仅为流浪未成年人提供饮食、休息、洗澡、医疗、咨询等服务，而且有电视、电脑、儿童读物等多项娱乐活动，有辅导员24小时和他们在一起交流沟通，可以随时来去，不受任何约束，如果愿意还可以去中心接受更多的援助，如果不愿意也可以离开，完全尊重他们的愿望。救助点为那些流浪街头、暂时不愿意进入中心的流浪未成年人提供了暂时的庇护场所，既尊重了他们的意愿，又保障了他们的基本生活权益。对于那些希望获得足够而非“有限”生活资料供给的流浪未成年人，外展工作者可鼓励他们积极转向其他安置性服务寻求帮助。

3. 家庭融合服务

家庭融合是国际上广为接受的流浪未成年人安置办法。家庭融合服务有利于帮助流浪未成年人回归家庭，与父母团聚，并在家中获得适当的照顾。这里提出的家庭融合服务计划建立在我国现有的保护性流浪未成年人救助计划的基础之上。现存的流浪未成年人救助服务在寻找、联系流浪未成年人的父母和护送流浪未成年人回家等方面积累了很多经验。这些经验构成了家庭融合服务计划的重要基础。需要注意的是，我国现行的保护性救助政策存有一些严重的局限。为使流浪未成年人家庭融合计划能更有成效地展开，有必要对现行的救助服务进行必要的修正、完善。首先，流浪未成年人救助机构的运作要更充分地尊重流浪未成年人自己的选择，对于现存服务的强制性，政策制定者有必要进行反思。任何流浪未成年人救助服务都应该建立在流浪未成年人自愿的基础之上。其次，流浪未成年人救助机构的日常管理要适当放松，要尊重流浪未成年人在救助机构内部的自由与玩耍娱乐的权利。再次，简单地将流浪未成年人护送回家的政策安排无法有效安置流浪未成年人，为了家庭融合目标的达成，有必要为那些已经回家的流浪未成年人及其父母、家庭提供后续的跟踪服务，以确保儿童能在家庭中获得适当的照顾。

4. 家庭寄养服务

家庭寄养服务有助于安置那些被家庭遗弃有家难回、年龄较小的流浪未成年人，委托社会正

常家庭给予养育,让孩子过上正常的家庭生活。政府每个月支付收留流浪未成年人的家庭一定的寄养费,寄养家庭要有爱心和教育能力,并且要尊重流浪未成年人的自身意愿。这种服务途径为流浪未成年人在自己的出生家庭之外还能在充满家庭氛围的环境中成长提供了机会。在联合国儿童基金会的帮助下,我国郑州市已经建立了面向流浪未成年人的志愿寄养服务。目前,政府亟须制定有关流浪未成年人寄养服务的政策,规范寄养服务的程序,加强对寄养家庭的资助和监管。

5.“类家庭”服务

“类家庭”服务是集寄养、看护、教导、教育于一体,融入社区的,无家可归的流浪未成年人之家,主要针对6至16岁有家难归、家长不接纳、屡送屡返的流浪未成年人。类家庭里有两位辅导员,就是这个家的“爸爸和妈妈”,他们既是工作人员,又是流浪未成年人的“亲人”,每个家庭中的流浪孩子原则上不超过7人,目的是对于屡送屡返流浪未成年人的行为与思维方式的改变起到影响和干预作用,培养流浪未成年人的生活能力,促使他们学会合作,养成良好的生活和行为习惯,为今后重返家庭、融入主流社会做准备。类家庭中的“爸爸、妈妈”要像真正的父母一样对待自己另类的儿女,24小时和孩子生活在一起,不仅要负责这个大家庭的柴米油盐、吃穿住用、教育问题、生活问题等,更重要的是针对每个家庭小成员自身存在的各类不良习惯,不断引导和矫正,通过言传身教,潜移默化地影响和教育他们建立善恶美丑是非观念,培养健全的人格。对于他们的学习,有部分被送到一些公立学校就读,大部分在救助学校上课,课程由辅导员和大学生志愿者担任,课程内容和普通小学基本相同。在“类家庭”救助学校里主要实施临时的过渡教育,一旦学生表示愿意回家,救助管理机构就会及时安排返乡。

6. 模拟学校

重庆市流浪未成年人救助保护中心于2010年开始对流浪未成年人实施“模拟学校”教育方式。所谓“模拟学校”就是类似于学校,又不完全等同于学校,在流浪未成年人救助保护中心运用学校的部分管理理念、角色配置,对流浪未成年人实施教育和管理的机构。由于流浪未成年人在中心的滞留时间有限,无法进行系统的知识教育,而他们中的大多数都是问题少年,大多具有弃学、厌学等明显的社会不良习性,因此教育内容侧重于德育,教给他们做人做事的道理。

“模拟学校”采用分类管理、角色管理和个案管理的立体管理方式,并且在教学上采取差异教学方式,根据流浪未成年人的年龄、智力水平、受教育水平、社会阅历等不同的特点进行分层分级教学。教学内容分为五大板块:一是基础教育,包括语文、数学;二是行为矫治,包括品德教育、礼仪培训、法治安全教育;三是体育保健,包括体育、卫生健康常识;四是素质拓展,包括生存技能、团队拓展、音乐、手工;五是爱心洗礼,包括亲情感化、感恩教育等。每一个课程都以10~15日为一周期进行滚动教学,如果孩子的滞留时间在10~15日,那么每一个孩子都可以完整地接受整套基础课程和素质拓展课程教学。

7. 半工半读计划

从理论上说,通过上述几项服务计划的有效实施,流浪未成年人问题就会得到良好的解决。然而,因为财政资源有限,在当前及今后的很长一段时间内,我国政府都无法在全国范围内发展并实施上述所有计划,流浪未成年人现象仍将持久存在。

在成人社会无法为流浪未成年人提供必要照顾的前提下,简单地限制或禁止他们在城市的街头谋生并不得当。相对于一味简单地将流浪未成年人送返回家的做法,那些帮助流浪未成年人更好地在街头生活的政策措施,可能更能切实地提高这些被迫外出流浪的儿童的生存质量。鉴于很多流浪未成年人无法回家、被迫独立生存,又有强烈工作动机的现实,允许流浪未成年人参与一些他们力所能及的带薪工作将可能显著改善他们的生存境遇。“半工半读学校”可以为流浪未成年人提供谋生的机会,又可以满足未成年人学习的要求。与前述的照顾服务不同,半工

半读学校同时具有生产和教育的功能。学校组织流浪未成年人参加他们力所能及的工作，政府有关部门对流浪未成年人参与的这种工作的内容、强度、条件等予以严格监控，确保流浪未成年人不会受到剥削、滥用或因工作而影响身体的健康成长。作为回报，学校将为流浪未成年人提供合理的薪水，以及免费的医疗服务、食宿及其他生活必需品。半工半读学校并不是一个营利机构，流浪未成年人的劳动所得，全部用于学校自身的运转及对其学员（流浪未成年人）的救助。学校还将系统地为流浪未成年人提供文化教育课程教学与职业训练。

这样不仅有利于保障流浪未成年人作为儿童所应该享受的权利，防止其因为生活无依靠而陷入穷困、被迫害的境遇，还能在一定程度上减轻政府财政在流浪未成年人救助方面的负担。允许流浪未成年人在充满保护的环境（半工半读学校）中适当参与工作是对流浪未成年人特殊童年的尊重。毋庸置疑，这种尊重，与现行的规范性文件和禁止使用童工的规定有所抵触。但是，很显然，半工半读学校的设立并不是对现行的童工政策的全面否定，只是基于流浪未成年人问题的实际情况所做的一项妥协。所有的流浪未成年人最好都能够在家庭、学校或其他社会机构中获得必要的照顾，所有的未成年人都不被任何形式的雇佣劳动所滥用、剥削和伤害。但是，对于流浪未成年人群体，人们要注意到他们生存的无奈，注意到他们必须独立自主生活的现实，要在规范性童年和流浪未成年人实际生活之间的冲突中找到某种平衡。



思考题

1. 我国流浪未成年人有哪些行为特征？
2. 为你所在城市的流浪未成年人选择最合适的救助方法，并阐述理由。

讲题二　女性流浪乞讨群体的救助保护

一、我国妇女权益保护与救助的制度

联合国1980年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》明确规定：各缔约国应根据本国情况制定法律，保护妇女得到充分的发展与进步。我国作为这一公约最早的缔约国之一，一贯十分重视从立法上确立妇女权益的法律地位和保障机制，颁布了一系列保障妇女权益的法律法规。中国人民政治协商会议第一届全体会议上通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》庄严宣告，废除束缚妇女的封建制度，妇女在政治、经济、文化教育和社会生活各个方面均享有与男子平等的权利。新中国制定的第一部法律就是《婚姻法》，它摧毁了几千年来的封建婚姻制度，从法律上保障了妇女的婚姻自主权。国家根本大法《宪法》特别规定了男女平等的基本原则。1980年9月，我国又根据已经变化的情况制定了第二部《婚姻法》。此后，《继承法》（1985年4月）、《民法通则》（1986年4月）、《义务教育法》（1986年4月）、《民事诉讼法》（1991年4月）等也都规定了保护妇女权益的条款。这些法律的制定无疑使妇女的权益受到前所未有的重视。但是由于这些条款较为分散，不具体、不配套，并未形成一个系统、完整的妇女法律体系。因此，制定一部具有系统性、全面性、专门性的保护妇女权益的基本法便成为当务之急。

1992年4月，七届人大五次会议审议通过了具有重大意义的《妇女权益保障法》，使妇女权益的法律保障上了一个新台阶。在此后不到3年的时间里，全国30个省、市、区根据各地妇女权益现实状况制定了有不同执法重点的《妇女权益保障法》的具体实施办法。在《妇女权益保障

法》出台前后，全国人大常委会、国务院及所属部委还制定了一系列有关保护妇女权益的法律法规，如《关于严惩拐卖、绑架妇女、儿童的犯罪分子的决定》（1991 年 9 月）、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》（1991 年 9 月）、《妇幼卫生工作条例》（1986 年 4 月）、《女职工劳动保护规定》（1988 年 7 月）、《关于女职工生育待遇若干问题的通知》（1988 年 9 月）、《女职工禁忌劳动范围的规定》（1990 年 1 月）、《劳动法》（1994 年 7 月）、《母婴保健法》（1994 年 10 月）、第三次修正的选举法（1995 年 2 月）等。据统计，截止到 1994 年 6 月，新中国陆续颁布的 10 余部基本法，国务院及所属部委颁布的 40 余种行政法规与条例，地方政府制定的 80 余种地方性法规，都明确规定了保护妇女权益的条款。

目前，我国已经形成了以《宪法》为依托，以《妇女权益保障法》为主体，包括刑事的、民事的、诉讼的法律和国家各类行政法规和地方性法规在内的一整套保障妇女权益的法律体系。其保障内容十分广泛，涉及政治、文化、教育、劳动、财产人身、婚姻家庭等方面。

政治权利方面，妇女有权通过各种途径和形式，管理国家和社会事务，享有平等的选举权和被选举权。法律保障妇女在各级人大代表中有适当数量，并逐步提高妇女代表的比例。在任用领导人员时，坚持男女平等，重视培养、选拔女性担任领导职务。

文化教育权利方面，包括入学、升学、毕业分配、授予学位、派出留学等权利，以及妇女从事科学技术研究和文学艺术创作等文化活动的权利。

劳动权利方面，主要包括劳动就业的权利，同工同酬和休息的权利，获得安全和卫生保障及特殊劳动保护的权利，享受社会保险的权利等。

人身权利方面，法律规定妇女的人身自由权、生命健康权、肖像权、名誉权、荣誉权等人格权不受侵犯，亲属权、监护权等身份权受法律保护。

婚姻家庭权利方面，国家保护妇女的婚姻自主权，禁止干涉妇女的结婚、离婚自由。

我国法律在确定妇女的具体权益时规定了妇女权益的保障措施。在保障机构上，强化国家机关在保障妇女权益方面的职责，明确妇联等妇女组织在维权中的特殊地位和作用。例如，《妇女权益保障法》规定：国务院和省、自治区、直辖市人民政府，采取组织措施，协调有关部门做好妇女权益的保障工作；中华全国妇女联合会和各级妇女联合会代表和维护各族各界妇女的利益，做好保障妇女权益的工作；工会、共产主义青年团，应当在各自的工作范围内，做好保障妇女权益的工作。保障妇女的权益是全社会的共同责任。我国在权力机构、政府部门和社会群众团体中均设有妇女组织机构。我国法律规定了妇女合法权益受侵害的救济途径和侵权行为的法律责任。《妇女权益保障法》规定："妇女的合法权益受到侵害时，被侵害人有权要求有关主管部门处理，或者依法向人民法院提起诉讼。妇女的合法权益受到侵害时，被侵害人可以向妇女组织投诉，妇女组织应当要求有关部门或者单位查处，保护被侵害妇女的合法权益。"这为妇女在其合法权益受到侵害时，提供了多种救助途径，切实加强了妇女权益保护措施的强制性。

我国目前已经形成了保障妇女权益和促进妇女发展的法律体系，但不少法律法规诞生于我国从计划经济体制向市场经济体制转变的初期，有的甚至制定于计划经济体制时期，因而有些条款中的部分规定有一定的局限性，存在这样或那样的问题，而且随着改革开放的深化，在妇女权益方面也出现了新情况、新问题。现行的《救助管理办法》改变了原来政府部门的救助工作以管制为主的取向，更强调以人为本，更强调服务；救助目标也定位在使流浪乞讨人员获得物质方面救助的同时，得到精神方面的提升和社会功能的恢复，进而摆脱生活困境或减轻生活困境的负面影响，过上正常的社会生活，从而进一步提高了我国针对女性流浪乞讨群体的救助水平。

二、我国女性流浪乞讨群体的类型与特征

（一）我国女性流浪乞讨群体的一般类型与特征

女性流浪乞讨人员的构成非常复杂，但是群体中也呈现出很高的同质性。根据在济南市救助管理站以及街头的实地调查，女性流浪乞讨群体按照其流浪原因大致可分为3种类型，即贫困流浪乞讨者、疾病流浪乞讨者以及短期流浪乞讨者。[1]

1. 贫困流浪乞讨者

贫困流浪乞讨者是指因自然因素或社会因素而造成失去基本生产资料、生产能力低下、自我生存与发展能力匾乏、无法维持基本生活而选择流浪乞讨作为其生活方式的人群。收入低下、上地资源及其他多种原因造成的贫困，是流浪乞讨现象大范围产生的原因。女性贫困流浪乞讨群体主要由逃避贫困生活者、无力承担家庭变故的家庭妇女以及无抚养保障的老人构成。虽然在数量上并不占多数，但经济资源、文化资源以及社会资本资源的缺乏，使得她们成为最困难、最需要支持，也最需要给予关注的人群。

2. 疾病流浪乞讨者

疾病流浪乞讨者指身患疾病的流浪乞讨人员，不同于其他类型的流浪乞讨者，丧失认知能力的精神病人或智障人士无完整意识、无控制自身行为的能力，因而在流浪过程中往往被人躲避，遭人厌弃，并不容易得到同情和施舍；作为女性，精神异常或者智力低下的她们还存在着被性侵犯的危险。其自身的特殊性（身患疾病）以及行为方式上的特殊性（精神疾病患者通常在无正常意识情况下到处流浪但并不乞讨）使得她们成为女性流浪乞讨人员中最顽固的人群。

3. 短期流浪乞讨者

短期流浪乞讨者是指因生活一时陷入困境而流浪、求助甚至行乞的群体。女性中因一时困难而流浪行乞的人占了绝大多数，主要包括以下4种人群：盲目外出导致务工无着落者；因家庭问题出走者，如与家人怄气外出、不堪忍受家庭暴力等；投亲不遇耗尽生活费用者；行程中被偷被骗或被抢，身无分文者。从形成上看，这类女性并不属于完全意义上的流浪乞讨者。但是她们行为上的流浪特征明显，生存状况贫弱。与传统意义的流浪乞讨者相比，她们最具备现代特征，是现代社会变迁过程中被激烈社会生活冲突抛离出来的人。她们中很多人并不满意自己目前的流浪乞讨状态，从某种意义上说，她们是现代中国流浪乞讨人员结构中最有可能向正常生活回归的人群。

（二）我国女性流浪乞讨群体的特殊类型与特征

1. 被拐流浪乞讨妇女

在课题组的调研中发现，虽然按照《救助管理办法》规定，被拐卖人群不属于救助对象，但在实际的救助工作中，被拐卖、拐骗逃脱，生活无着流浪乞讨的妇女向救助管理机构求助时，救助管理机构仍然会给予相应的救助与援助。被拐妇女以偏远山区或少数民族妇女居多，受教育程度普遍较低，所在地方经济落后，生活困苦，并且在逃离或被解救后，明显表现出一定程度的适应障碍。这些女性初涉社会时，不谙世事，被别有用心的人编织的谎言欺骗，拐卖到山野。因此，在经历了被当作物品买卖的生活后，被拐妇女安全感严重缺失。她们会觉得世界都是不安全的，是危

[1] 焉雯雯．城市女性流浪乞讨群体的救助研究——以济南市救助管理站为例[D]．山东大学硕士论文，2009.



险的。即使被解救回来后脱离了原来的环境，还是会惴惴不安，变得不敢表现自己，不敢与他人进行过多的社交活动，并且通过自我封闭这种方式来保护自己，不愿意参与群体性的活动，对社会、周遭的环境缺少信任。

一方面，被拐卖妇女也想让他人理解到自己的那段经历不是自己造成的，自己是受害者，希望人们能够正常看待她们，不希望她们被标签化；另一方面，她们由于被拐的经历而产生自卑感，认为那段黑色的经历使得自己成为一个不洁之人，又深受从一而终这种传统观念的影响，对自我标签化，这种标签化的认知在一定程度上会导致她们角色认同低下，自我封闭，活在自己的狭小世界里。

2. 流浪乞讨孕妇

流浪乞讨孕妇是在救助实施过程中最为困难的群体，她们如果得不到及时救助，在继续流浪乞讨过程中随处产下婴儿，生命安全就可能得不到保障。但目前救助流浪乞讨孕妇困难重重。如果在救助的过程中，流浪乞讨孕妇面临生产，情况将更复杂，该过程将涉及许多深层次的社会问题和法律问题。单纯就法律问题而言，至少涉及隐私权问题，拐卖妇女儿童问题，强奸问题，民政部门（救助管理站）的监护人资格问题，人口和计划生育问题，户籍管理问题，妇女儿童的特殊保护问题，等等。就社会问题层面而言，流浪乞讨孕妇身份认定、寻找家属、精神状况、身体疾病等都是具体的困难。

三、当前我国女性流浪乞讨群体救助的主要内容和困境

（一）当前我国女性流浪乞讨群体救助的主要内容

依据2003年颁布的《救助管理办法》，救助管理站应根据女性受助人员的需要提供以下5项基本救助内容：一是符合食品卫生要求的食物；二是符合基本条件的住处；三是对在站内突发急病的，及时送医院救治；四是帮助与其亲属或者所在单位联系；五是对没有交通费返回其住所地或者所在单位的，提供乘车凭证，以保证受助人员能够顺利安全地返回。对于提供的第二项内容，《救助管理办法》在第八条中明确规定“救助管理机构为受助人员提供的住处，应当按性别分室住宿，女性受助人员应当由女性工作人员管理”，体现了人性化管理及对女性的尊重。

救助管理站工作人员在依法救助的前提下，除了政策规定的5项基本救助内容外，还会为因遭受家庭暴力而无家可归或有家难归的妇女提供紧急庇护，在生活上给予特殊照顾，并与妇联、公安等有关部门一起做好她们的返家安置工作。另外，安置管理科对于夜间来站求助的女性，考虑到女性容易受到侵害，即使不符合救助对象的范围，当晚也应为其暂时提供免费食宿，待第二天再离站；在提供返乡乘车凭证方面也会适当予以照顾，尽可能地提供到达最终目的地的乘车凭证。有些救助管理站还会为女性受助者准备特殊时期生活用品，受助人员需要时只须跟工作人员说明情况便可以领到。对于带婴幼儿来站的女性受助人员，救助管理站还可为其提供奶粉等儿童必备用品，解除母亲们的后顾之忧。

（二）当前我国女性流浪乞讨群体救助的困境

《救助管理办法》实施以来，通过多方努力，我国在救助管理实践上提出了一系列富有新意的救助概念，摸索出了一些先进经验，拓展了救助工作范围，充实了救助内容，创新了救助方法。但是对于女性流浪乞讨群体的救助还存在一定问题，主要可以归纳为以下几点。

1. 从政策方面来说，忽视性别差异，忽略女性的特殊需求，救助政策不配套，不完善

女性自身生理及心理方面的原因导致她们比男性在就业、健康、社会保障等方面有更多的需

求，除了当前我国政策规定的衣、食、住、医、通讯及返乡乘车凭证之外，她们还需要生存技能的掌握、社会支持网络的构建、消极思想的转变、自我保护观念和维权意识的加强及心理问题的解决等。然而《救助管理办法》及其实施细则，除了第八条提出的受助人员“按性别分室住宿，女性受助人员应当由女性工作人员管理”对女性流浪乞讨群体稍作提及外，其他策略和措施均未涉及女性，对女性流浪乞讨群体的特殊需求的满足并未有相关政策支持。可见制定这项政策时，对目标人群缺乏具体细微的性别分析，从而忽视了妇女的性别特征；对妇女的需求未做深入实地的、扎实的性别评估，从而简单地以整个流浪乞讨群体的需求代替或掩盖了女性群体的特殊需求。运用社会性别视角不难发现，女性流浪乞讨人员在经济与社会生活中所遇到的特殊障碍很大部分源于社会制度和文化领域中的一些深层次的因素。这些不利因素，需要通过政府干预来抑制或消除。另外，鉴于目前对女性流浪乞讨群体救助的临时性，把救助管理制度看作一项独立的救助制度的认识是有偏差的。但是目前的救助管理制度未能实现与其他针对女性的常规性救助制度的有效衔接，针对女性流浪乞讨群体的救助政策还不配套，不完善。

2. 从工作方法上来说，救助理念落后，救助方法不当，缺乏专业培训

目前我国的救助工作主要依托民政部门的救助管理站开展。由于救助管理机构的工作人员大部分是收容遣送制度下遗留的员工，对女性流浪乞讨人员的救助工作仍未摆脱单一的临时救助模式，仍在以“遣送”（家庭回归）为目标，而不是基于需要评估基础上的个性化服务，救助理念比较落后。在救助方法方面，女性受助对象的特殊性决定了她们需求的多元化，这就要求工作人员不能只停留在为救助对象提供食宿帮助上，还要掌握实施救助管理的相关专业知识，提高进行心理救助等发展性救助的工作能力，以应对女性流浪乞讨者需求多元化的现状。然而从目前的情况来看，从某种程度上来说工作人员大多只是严格按照救助程序机械地去执行公务，并未针对求助者的需求，采用灵活的救助方法施救；救助管理站对员工的培训也大多停留在书本知识传授层面，没能给员工创造更多实地考察机会，难以对员工形成很大触动。仅凭工作人员现有的价值观念、知识结构和职业技能难以很好地完成救助工作，救助管理工作的专业化水平还相当低。

3. 全国女性流浪乞讨群体救助的网络体系不完善，相关部门工作衔接尚有漏洞

流浪乞讨是一个非常复杂的社会现象。现有的救助实践表明，对女性流浪乞讨人员仅仅依靠民政部门、救助管理机构之力无法实施全面救助，也无法对这一特殊群体进行有效管理。例如，在对发现的危重病乞讨人员的救治和死亡处理方面，公安、民政、卫生部门的配合有待加强；在对救助对象家庭住址进行确认时，部分地方公安局户籍科民警以“这些资料属于个人隐私”为由不予配合；在对待个别无法提供真实身份的已怀孕残疾人（聋哑女）时，社会福利院因无生育指标而不接收，计生委也不知道如何解决她们的生育指标，造成较长时间的救助难题；对于遭受家庭暴力的妇女，除了为其提供临时庇护场所，让她们脱离家庭暴力的环境之外，还需要妇联及相关司法部门的支持与配合。

4. 救助的社会化水平不高，缺少社区、民间组织等更多力量的参与

当前我国针对女性流浪乞讨人员的救助主要是政府救助，这是由我国政府的职能及职责所决定的。然而仅靠政府来构筑社会救助安全体系网无疑是远远不够的。政府作为单一主体的社会救助存在不可避免的局限性，主要表现为流浪乞讨人员数量庞大而政府财力相对不足；工作起来难免行政化明显，严重影响救助效率；区域经济发展不平衡导致地区间财力差异较大，对流浪乞讨人员的救助水平不均衡；实际救助过程中重生活救济，轻能力发展，等等。政府救助的局限性使得民间组织等多种力量在社会救助中介入的空间相当大，社会救助主体可以而且应该向多元化发展。



四、救助女性流浪乞讨群体的理念与途径

（一）救助理念

现行社会救助所秉持的基本理念还比较落后，基于这种理念实施的救助也不可避免会出现一些问题，因而转变对女性流浪乞讨群体的救助理念势在必行。救助女性流浪乞讨群体理念的提升必将带来我国救助质量的提高。

1. 社会性别视角

通过前文分析不难发现，当前针对女性流浪乞讨人员的救助工作无论从政策保障还是从救助方式、救助内容方面均缺乏社会性别视角的渗透，女性流浪乞讨人员的救助工作被掩埋在整个流浪乞讨群体的救助工作中。运用社会性别的视角进行分析，就要考虑女性特殊的生理特征和心理体验，关注她们与男性不同的流浪经历，进而分析她们在流浪过程中可能遭遇的困难，以及她们面临的比男性更为复杂的生理、心理问题；利用社会性别作为分析工具，从社会性别视角介入女性流浪乞讨人员的救助时，就意味着应该将女性流浪乞讨现象背后深层的因素拓展到传统的分析框架所忽略或无法触及的领域，从表象性的流浪乞讨行为背后寻找结构性、制度性、文化性的深层原因。因此对女性流浪乞讨群体的救助，除了注意到其流落街头需要饮食住宿、联系家人、返乡路费等的帮助外，还应在此基础上探究她们流落街头的各种显性因素和隐性因素的交叉作用，以及造成流浪事实的多方面背景。这样，在制定相应的救助管理策略时，就能够较为全面地考虑，从制度、方法、对象等多个方面进行反省，从而制定出相对有效的方案；在对受助女性提供救助的时候，就可以根据女性的生理及心理特征提供更有效的救助，由此避免受助女性离站后产生更多的问题。总之，不从社会性别的视角去考虑，女性流浪乞讨群体的特殊性很容易被忽略，针对女性的救助效果也会大打折扣。

2. 以人为本

从收容遣送到救助管理，相关工作的目标和性质已发生变化，原来的强制性收容已经转变为服务性救助管理。因此，实现管理职能的相应转变，实施人本化服务管理尤为重要。以人为本，要求救助者与受助者是人格平等的主体，救助不是基于可怜的施舍，受助女性需要关怀，更需要尊重，救助者应当在人格平等的基础上充分尊重受助者，营造人与人之间和谐共处的良好社会氛围；以人为本，还要求在工作中能够改变机械的救助流程，以女性流浪乞讨人员的需要为根本，根据不同受助人员的差别，从其特殊需求出发，提供相应的心理辅导、行为矫治、精神慰藉、法律援助等特殊救助，做到“分类救助，按需施救”。

3. 发展理念

新时期对女性流浪乞讨群体的救助管理工作应该树立“发展”的基本理念。“发展”理念下的救助管理工作不仅要维持女性流浪乞讨群体的基本生存能力，还要更多地为这些群体提供增强自身能力的机制与机会，赋予她们融入主流社会的基本权利；“发展”理念下的救助管理工作将更加注重社会环境和政策的改善，通过为社会边缘群体创造一种制度机制，增强其自身改善困难处境的能力来实现救助目标。事实证明，当前我国针对女性流浪乞讨群体所提供的低层次救助效果并不理想，即使女性受助者获得自行返乡乘车凭证或被家人接回，也难免出现离站后再次流浪现象。因而树立发展理念，由提供单一物质救助理念向满足受助者发展性需求、进行发展性救助的转变势在必行。从长期来看，发展理念下的救助管理工作不仅可以使女性流浪乞讨群体摆脱流浪生活，而且可以提高其自身创造、积累资产的能力，在心理上也会产生一系列有利于其恢复社会地位的变化。

4. 助人自助

救助工作不是一次性的施舍,而是持续性的深度关怀。虽然救助管理机构规定救助期限最多只能为10天,然而受助期满许多受助者并不愿离开。我们不排除这其中有一部分是因为贪图救助管理机构提供的无偿服务,然而更多的则是因为担心其离站后生存困难又被迫重复流浪乞讨。这就要通过在站期间的救助努力培养受助者的能力,从而将救助管理机构的外在救助工作转化为受助者的内在自救动力,实现受助者的自我救助。只有增强了女性的能力,她们才有选择生活方式的自由,改变其已有的"依靠外界施舍或扶助求生存"的观念,防止福利依赖思想的产生。

(二)救助途径

1. 关注性别差异,关注女性的特殊需求,进一步完善和补充救助政策

第一,制定针对女性流浪乞讨群体流浪期间利益的保护政策:主要包括女性流浪乞讨人员流浪期间突然生病无钱医治如何处理,女性流浪期间被人欺负如何处理,以及流浪女性受到不法侵害后如何获得司法支持等方面。第二,进一步细化并完善机构内救助的政策,如在政策中突出对女性流浪乞讨群体发展性救助的具体要求及救助内容,把社会性别理念植入每个工作人员的头脑、心理和专业行为中。第三,制定针对无民事行为能力和限制民事行为能力的女性受助人员实施救助管理及安置的具体政策规定。对于流落街头的精神病人、老年痴呆症患者等无行为能力的公民,应用"善意的强制"使她们得到救助;针对大量滞留站内的智障、精神病患者这一特殊女性流浪乞讨群体,应制定相应的全国性的保护性、约束性的救助服务、统一治疗、管理等方面的工作程序和工作措施,推动工作的规范化。最后,可建立临时性救助与其他针对女性的社会保障制度相衔接的机制。目前我国针对女性流浪乞讨人员采取的救助方式可以简单归纳为站内救助和站外巡回救助相结合、政府资源和社区资源相结合及站内救助和离站跟进相结合,家庭、医疗等相关救助保障落到实处,从根本上预防并控制女性流浪乞讨现象。

2. 在救助方法方面,尝试社会工作专业方法的介入

救助管理工作与社会工作二者的理念相同,表现为尊重、接纳、助人自助;在目标上具有一定程度的统一性,都是对处于困难境地的人提供帮助。只不过相对比之下救助管理侧重于帮助产生生活困难的流浪乞讨人员渡过临时性生活难关,而社会工作更注重发掘案主潜能,以使他们最终能够依靠自己的力量解决问题;在工作手法上互补,通过个案、小组等社会工作专业方法的应用,提高救助管理的工作效率。由此可见,救助管理工作需要社会工作的支持。

在具体的救助管理工作中,许多女性求助人员流浪乞讨的根本原因并非单纯的贫困,而是家庭问题、生活压力、价值观发生偏离等多种因素而造成的。因此,采用社会工作专业方法及技巧可以有效解决部分女性受助人员的复杂问题,提高救助效率。例如,运用个案工作的专业方法及技巧,以个别化的方式为受助人员提供面对面的、有针对性的个人服务,可以帮助她们调整情绪,增强她们摆脱贫困的信心及社会适应能力,发挥其个人潜能,促成其走向正常的工作和生活;通过将在某方面存在共性的女性受助对象组织起来开展有目的小组(如支持性小组、学习性小组)活动,分享他人的相关经验和感受,利用小组的力量也可以促成女性受助对象的改变。

3. 明确各部门职责,加强政府机构间的合作,完善我国女性流浪乞讨群体救助的网络体系

为了改进救助工作,充分利用社会资源并发挥其作用,应该建立由政府主导,民政主管,各部门配合、共同参与的女性流浪乞讨群体救助网络体系,并明确各部门职责,以便各部门配合起来做好女性流浪乞讨群体的救助管理工作。政府相关部门,如妇儿工委、妇联、民政、公安、卫生、残联、各福利机构等,都应在各自的职责范围内参与女性流浪乞讨群体的救助管理工作。例如,公安部门负责打击诈骗、拐骗妇女及胁迫女性乞讨的行为,卫生部门负责女性流浪乞讨人员中危重

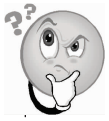
病人、精神病人和传染病人的救治，妇联做好遭受家暴妇女的权利保护，福利院做好不能提供具体家庭住址的老年人及智障对象的安置工作，等等。在政府主导，各部门职责明确的情况下，充分利用社会资源，加强和改善女性流浪乞讨群体救助网络体系建设，完善各部门协调机制，形成齐抓共管、相互联动的工作格局，让街头流浪女性及时得到救助保护，让操纵流浪女性乞讨、犯罪的不法分子受到严厉打击，让全社会都来关心流浪女性，最终使她们尽快回归主流社会。

4. 鼓励社区、民间组织等更多力量参与，提高救助的社会化水平

从西方国家的相关经验来看，对流浪乞讨群体的救助管理工作除了需要政府各部门间的协调合作之外，还需要社区及非政府组织等更多力量的参与。对流入地来说，社区的救助责任是动员社会资源，形成社会支持网络。建立社区性的救助机构，运用各种形式积极在社区开展相关救助法规的宣传教育工作，引导居民采取正确的方式帮助女性流浪乞讨人员；组织社区志愿者队伍在社区内开展日常巡察活动，发现女性流浪乞讨人员做好告知、劝阻、引导、护送、联络工作；设立并公开社区救助管理求助热线，接受市民和求助人员的咨询，并提供相关服务。这一系列措施使得女性流浪乞讨人员可以得到第一时间的救助、引导和疏导。

对流出地来说，作为人类最基本的生活共同体，社区的独特性在于强化家人、邻居、各人群及单位之间的联系，提供照顾与支持。一是在预防层面而言，可以与社区组织结合，大力开展普法宣传，向群众发放宣传单页，举办普法活动，推动群众学法、用法，提高妇女的法律意识与维权意识，预防妇女流浪的情况发生；二是当女性受助对象成功返家后，为了使这些女性获得更多的自信，能够更好地掌控自己的生活，政府组织为她们进行就业技能培训、心理疏导服务，帮助她们重塑信心，重建社会支持网络。来自社区的帮助性支持，可以使受助对象感受到来自大家的关心和爱，感受到人类的良知与温情，对唤起社会情感、自我认知和行为自觉是必不可少的。

另外，民间组织由于其自身边缘化、贴近弱势群体、善于沟通及整合和配置资源的高效性等方面的特征，在弥补政府救助存在的某些缺陷方面扮演着重要的角色。从北美和西欧国家的经验来看，民间组织始终是救助女性流浪乞讨人员的重要组成部分，在一些国家甚至成为主导力量。因此，我国也应该积极培育相应的民间组织，并引导它们进入女性流浪乞讨救助服务体系中，使民间救助机构发挥政府责任分担者和中转站的作用，使社会救助工作真正成为一种制度性安排。



思考题

1. 我国女性流浪乞讨群体有何特征？
2. 分析女性流浪乞讨群体的救助理念与我国传统救助思想的关系。

本讲小结

1. 我国对流浪未成年人的保护与救助经历了一个不断专业化和标准化的过程，救助方式由自愿救助转化为主动救助，救助内容从单一生活救助到多元全方面救助。但目前我国流浪未成年人救助保护工作仍存在缺乏流浪未成年人发现机制、救助身份认定过窄和长期安置渠道不畅等问题。在人本主义和优势视角等新型救助理念下构建更有效的救助模式将是我国流浪未成年人救助工作的新方向。

2. 我国女性流浪乞讨群体包括贫困流浪乞讨者、疾病流浪乞讨者、短期流浪乞讨者及被拐流浪妇女等不同类型和特点的女性，这些女性均有不同程度的贫困、自卑、自我身份认同困难等问题。而当前针对女性流浪乞讨者的相关救助政策及配套设置并不完善，唯有从社会性别视角

出发，关注女性特殊需求，补充完善相关政策，引入社会工作专业体系，加强政府与民间力量的合作，才能突破以往传统的救助模式。

推荐阅读

1. 梁洪霞．城市流浪乞讨人员行政救助制度研究[M]．北京：法律出版社，2014.
2. 何芳．“流浪儿”在美国：社会救助的制度、实践与启示[M]．上海：上海人民出版社，2013.

第六讲 救助管理机构规范化建设

学习(培训)目标

- 了解救助管理工作人员行为规范体系、监督的概念和意义,在职教育培训的概念和特点,以及救助管理机构规范服务的发展及其意义。
- 理解当前我国救助管理的社会背景和面临的问题。
- 掌握救助管理工作人员行为规范内容、救助管理机构工作人员培训的内容及救助管理机构服务规范化的主要内容。
- 熟悉救助管理机构工作人员的监督机制、监督管理途径和在职教育培训途径。
- 能够运用救助管理机构管理创新的措施,推动救助管理机构管理工作的创新。

核心概念

救助管理机构　规范化　建设



本讲概览

本讲主要学习(培训)救助管理机构规范化建设。教师通过运用案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,引导学习者从总体上把握救助管理机构工作人员的规范管理及救助管理机构规范服务与管理创新等内容,使学生(学员)了解救助管理机构工作人员规范管理的相关概念和意义,掌握规范管理的主要内容,熟悉管理机制,并能够运用管理措施进行管理活动,推动救助管理机构管理工作创新。

导入案例　记者假扮流浪汉救助站遭殴事件:双方各执一词

中新网长沙1月10日电(记者　傅煜)连日来,引发广泛关注的"记者假扮流浪汉长沙救助站内遭殴"一事持续发酵,在双方各执一词的回应声中,如何让流浪人员得到更好的救助,成为公众普遍关注的焦点。

记者声称被打 救助站否认违规

1月7日晚,某媒体记者戴鹏乔装成流浪汉"流落"长沙街头,被民警护送到长沙市救助管理站。"他们一直逼问我姓名、住址、家人联系方式。因为我装扮的是聋哑人,就一直没说话。"据戴鹏描述,救助站工作人员在简单询问一番后,就"无缘由"对其进行殴打,"他们用膝盖跪在我头上,双脚也被死死摁住。"

此消息一出,舆论对长沙市救助站"暴力救助"的质疑声四起。长沙市民政局随后召开新闻发布会,坚称救助站并无违规行为。"工作人员多次询问其身份并果,在误以为其精神异常,担心其口袋有危险物品的情况下,才无奈上前制止可能发生的过激行为。"会上公布的一段监控视频显示,救助站内并无明显拳打脚踢现象,但有工作人员用抱摔动作将

戴鹏摔倒在地，并用膝盖顶住其颈部的动作。

“因为双方各自原因，我对此事的发生深表遗憾。”10 日，长沙市救助站站长黄智谋对中新网记者表示，工作人员对求助者进行身份甄别和相关信息确认，完全符合政策规定，不妥之处是问话时语言不够艺术，并发生了身体接触，不容易被人接受，但也是事出有因。“我们将本着‘有则改之，无则加勉’的态度，思考今后如何让每个救助环节更加合理完善，是否还有更好的方式来解决此类问题。”

流浪人员缘何拒绝温暖

2012 年 12 月下旬，在长沙雨花区一桥下，一名流浪者冻死；今年 1 月 3 日，长沙开福区一桥下，另一名流浪者冻死。“短短数天，两起人命，他们缘何拒绝温暖不去救助站?”戴鹏说，之所以假扮流浪者，是想通过体验救助站的真实生活来解开这一疑问。

“这其中原因很多。”黄智谋对此解释称，有些流浪者过惯了自由的流浪生活，而一些以拾荒为生的流浪者，需要四处奔走才能拾到废品，无法在一个地方固定生活。此外，按相关规定，救助站只能为求助者满足衣食住行医等基本的临时性需求，不能提供现金支持。一些流浪人员因满足不了这一需求而选择继续流浪。“‘自愿求助，无偿救助’是国家救助工作的基本原则，一些流浪者不愿意来，我们也没有办法。”

不过，在黄智谋看来，拒绝温暖者毕竟是少数。近年来，长沙市救助站平均每年救助的对象达 25 000 人次。而记者当日在长沙救助站采访期间，至少看到 3 名流浪者被警方送往这里。在工作人员的反复询问下，一名疑似精神病人或不言不语，或答非所问。“来这里的一般身体残疾或有精神问题者居多。”护送这名流浪者前来的民警说。

兼顾各方需时间完善

2003 年，收容遣送制度的取消和《救助管理办法》的颁行，让流浪者获得帮助的可能性大为增加。在人们纷纷为之拍手叫好时，也有舆论指出，从当前情形看，城市救助站更多起到的是一种“转送”作用，这就意味着，对于流浪乞讨人员，他们并无必须救助的压力，也并不试图去提供延伸式的救助措施，因此，不被监督的暴力行为也就顺理成章地发生。

有媒体称，接连发生的长沙流浪汉死亡及此次假流浪汉与救助站冲突事件，反映出长沙流浪救助工作的漏洞和现行救助机制的不足。“一项制度转变从零开始，若要兼顾各方各面，需要时间来不断完善。”黄智谋表示，作为一个临时救助机构，救助站仅是整个救助体系中的一环，“比如临时救助过后，下游的事情谁来做，还需相关制度配套。”

黄智谋进一步称，救助站以暂时解决流浪乞讨人员衣食住行医，帮助他们返乡为主要职责。“有些求助者因对救助站的工作内容形式、服务对象不甚了解，希望我们把所有问题都解决，而导致矛盾产生。”他举例说，一些流浪儿因父母离异等家庭变故被救助站接收、临时监护，但如何对他们进行后续帮助和支持的问题，仍有待解决。“求助对象情况复杂，需求不一，目前我们的工作方式和内容，还不是很适应社会发展和民众需求。”

资料来源：中国新闻网，http://www. chinanews. com.

讲题一　救助管理机构工作人员行为规范

规，画图用的工具，即圆规，后引申为法度、准则等。范，铸造器物的模子，后引申为限定、约束等。规范即指群体、社会约定俗成或者明文规定的标准。规范是在人类活动中产生的，反映人类的活动规律，调整人与人之间的活动及相互关系，如法律规范、道德规范、学术规范、书写规范等。

人的一切行动均应符合规范的要求，因此，规范也称行为规范。它是社会群体或个人在参与社会活动中所遵循的规则、准则的总称，是社会认可和人们普遍接受的具有一般约束力的行为标准。行为规范最大的特点是其规范性作用，即对社会成员的行为具有引导、预测、评估和约束的作用。行为规范的规范性作用可大大提高人们行为的效率，并按照既定的目标建立合理和顺畅的社会秩序。救助管理机构工作人员行为规范是指救助管理机构工作人员在救助管理工作中所遵循的规则、准则的总称，主要包括相关政策法规、职业道德、单位规章制度、职业标准等。

一、救助管理机构工作人员行为规范体系

（一）救助管理法规

法规是指国家立法机构和政府行政机关为规范社会秩序和实施有效的社会管理而制定的各种规范性文件的总称。法规最大的特点在于其规范性和强制性，即其必须按照一定的程序去制定和实施，不针对特定的人，也不针对特定的事，一经制定和颁布，法规在其适用范围内就必须得到有效的执行，并以国家强制力为后盾。

我国救助管理法规是以《救助管理办法》为主体的，与其他相关法律、法规、规章及国际条约共同组成的规范体系。

1. 国家法律

法律是由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件。我国《宪法》规定“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。因此，国家法律是任何行动的基本准则，也是救助管理机构工作人员最基本的行为规范。

涉及救助管理的法律很多，主要有《民法通则》（如监护制度）、《老年人权益保障法》、《残疾人保障法》、《未成年人保护法》、《公务员法》、《刑法》（如侵犯公民人身权利、民主权利罪，渎职罪）等。救助管理机构工作人员在开展救助管理工作时，必须明确、熟悉法律的相关规定，依法进行。

2. 行政法规

行政法规是国务院制定的规范性文件。为了完善社会救助制度，保障城市生活无着的流浪乞讨人员的基本生活权益，2003 年国务院颁布实施了《救助管理办法》，对我国流浪乞讨人员救助体制、救助对象、形式与内容及救助程序等做出了明确的规定。救助管理机构工作人员应当按照《救助管理办法》的规定开展救助工作。

除《救助管理办法》外，国务院在其他相关的行政法规中涉及救助管理的内容，也是救助管理机构工作人员应当遵守的行为规范。例如，自 2014 年 5 月 1 日起施行的《社会救助暂行办法》规定“国家对生活无着的流浪、乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回等救助。公安机关和其他有关行政机关的工作人员在执行公务时发现流浪、乞讨人员的，应当告知其向救助管理机构求助。对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，应当引导、护送到救助管理机构；对突发急病人员，应当立即通知急救机构进行救治”。显然，这与《救助管理办法》相比扩大了救助对象的范围，也加大了救助力度，属于优先适用的规范。

3. 部门规章

部门规章是国务院部门（部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构）执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令时制定的规范性文件。救助管理工作方面的规

章大多是民政部为执行《救助管理办法》,单独或者与其他部委联合制定的。其中,主要规章有《实施细则》、《生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理办法》(民发〔2014〕228 号,2014 年 11 月 13 日,民政部、国家档案局联合发布)、《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》(财社〔2011〕190 号,2011 年 9 月 14 日,财政部、民政部联合发布)等。

4. 地方法规和地方规章

按照相关法律规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定救助管理地方性法规。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定救助管理规章。这些地方性的规范更具有适应性和可操作性,救助管理工作人员应当遵守。目前,一些地方已经制定了救助管理地方性法规或者地方规章,如《广东省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》(粤府〔2004〕10 号)、《安徽省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(2004 年 4 月 1 日,安徽省人民政府令第 164 号)、《陕西省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规范》(2010 年)等。

此外,我国参加和批准的国际条约也属于我国的法律体系,也是救助管理机构工作人员应当遵守的行为规范,如《儿童权利公约》、《国际人权公约》等。

(二)救助管理政策

"政策"一词有狭义和广义的理解。狭义的政策指政府、政党有关行动的规则体系。政策一般指各级政府及其部门所制定的行动的规则,并且主要是指还没有被纳入到法规体系中的行动规则和规划,包括规章制度、方案、计划等。在我国,政策也包括执政党(中国共产党)所发布的文件,如执政党的决议、决定、意见等。广义的政策指国家或者政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则,一般包括行动所要达到的目标、遵循的原则、完成的任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施等。广义的政策除了包含规则体系之外,还包含政府或政党在某一行动领域的基本方针和具体行动。因此,政策是政府、政党为实现其目标而制定的总体方针、行动准则和具体行动的总和。

1. 政府政策

政府政策属于公共政策中的社会政策,是政府为有效管理社会、处理公共事务、解决社会问题和调节公共利益而制定的行动方案和行为准则。在市场经济体制下,为弥补市场机制的不足,政府越来越多地介入到经济与社会事务中,以满足人们的需要,解决复杂的经济与社会问题,并推动经济与社会发展。政府政策具有公共性、权威性和价值性等基本特点。

在我国,救助管理机构工作人员的救助管理行为所应遵循的政策依据大致有 3 个来源:一是国务院的政策;二是国务院各部门的政策;三是地方政策。

国务院有关救助管理的政策具有宏观性,主要是救助管理事业的发展方向、总体思路及具有全局性的重大事务等方面的内容。其形式主要有两种:一种是专项性的政策,如 2014 年 10 月 3 日国务院发布的《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》(国发〔2014〕47 号);另一种散见于其他诸如政府工作报告、国家发展规划等文件之中,如 2014 年《政府工作报告》明确指出"推进社会救助制度改革,要全面实施临时救助制度,为特殊困难群众提供基本生活保障",这是救助管理机构工作人员行动的基本导向。

国务院各部门有关救助管理的政策主要是国务院各部门执行和落实国家有关救助管理法律法规、国务院有关救助管理政策所制定的行动方案等,较为具体,可操作性强,是救助管理机构工作人员在救助管理中的直接依据。例如,《民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》(民发〔2012〕233 号)、《民政部、中央综治办、教育部、公安部、司法部、财政部、人



力资源社会保障部、国务院扶贫办、共青团中央、全国妇联关于在全国开展“流浪孩子回校园”专项行动的通知》(民发〔2013〕82号)等,救助管理机构工作人员开展救助管理工作,必须符合这些文件的要求。因此,最关键的是要准确地解读政策,把握文件的精神实质。

救助管理的地方政策是地方政府为了落实中央政策,结合本地实际情况而制定的行动方案和具体措施,是救助管理机构工作人员的操作依据。救助管理的地方政策具有差别性和地方性的特点,主要包括省(自治区、直辖市)政府及其相关部门的文件、县(自治县、区)政府及其相关部门的文件,如《重庆市人民政府办公厅转发民政部等部门关于进一步做好城市流浪乞讨人员中危重病人精神病人救治工作指导意见》(渝办发〔2006〕144号)、《湖南省民政厅关于做好高温炎热气候流浪乞讨人员救助管理服务的紧急通知》(湘民电〔2013〕28号)、《弋阳县流浪乞讨人员救助管理工作实施方案》(弋府办字〔2012〕1号)等。

2. 执政党的政策

在我国,中国共产党是执政党,是社会主义建设事业的领导核心,救助管理工作也是在党的领导下进行的。因此,党在救助管理方面的政策也是救助管理机构工作人员应当遵守的。这些政策的形式主要有两种,一是党委的文件,如党的十八大报告等;二是党政联合发布的文件,如《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》等。

(三)职业道德

道德属于社会意识形态,指以善恶为标准,依靠社会舆论和人的信念来维持、调整人们相互关系的行为规范的总和。职业道德是人们在职业活动中所应遵循的、具有自身职业特征的道德准则和规范。2001年9月20日,中共中央印发了《公民道德建设实施纲要》(中发〔2001〕15号),明确指出,职业道德是所有从业人员在职业活动中应该遵循的行为准则,要大力倡导以爱岗敬业、诚实守信、办事公道、服务群众、奉献社会为主要内容的职业道德。救助管理机构工作人员在救助管理工作中应当符合职业道德的要求。

1. 爱岗敬业

通俗地说,爱岗敬业就是“干一行,爱一行”,它是职业道德的一条核心规范。爱岗就是热爱自己的本职工作,并为做好本职工作尽心竭力。爱岗是对人们工作态度的一种普遍要求,要求人们满腔热情地对待自己的职业,并为自己所从事的工作感到幸福和自豪。敬业是人们用一种恭敬严肃的态度来对待自己的职业,要求人们养成干一行、爱一行、钻一行的职业精神,专心致志做好本职工作,在平凡的岗位上开拓创新,创造出奇迹。因此,救助管理机构工作人员应当从心底热爱自己所从事的救助管理工作,以从事救助管理职业为荣,在工作中一丝不苟、尽心尽力、忠于职守,在“为民解困”中找到幸福感。

2. 诚实守信

诚实守信就是实事求是地为人做事,这是职业道德的最基本准则。它要求讲求信誉,信守诺言:要求每名从业者在工作中严格遵守国家的法律、法规和本职工作的条例、纪律;做到秉公办事,坚持原则,不以权谋私;做到实事求是,信守诺言,对工作求真务实,注重质量,反对弄虚作假,沽名钓誉。因此,救助管理工作人员应从保障人民群众的基本生活权利出发,从本地实际情况出发,帮助困难群众解决实际困难,反对形象工程。

3. 办事公道

所谓办事公道是指从业人员在办事情和处理问题时,要站在公正的立场上,按照同一标准和同一原则办事,即处理各种职业事务要公道正派、不偏不倚、客观公正、公平公开。对不同的服务对象一视同仁、秉公办事,不因职位高低、贫富亲疏的差别而区别对待。在救助管理中,不管服务对象是本地的还是外地的,正常人还是残疾人,领导关注的典型还是一般情况,工作人员都不应

有分别心，应按照相关政策法规，一视同仁办理，将工作做到位。

4. 服务群众

服务群众是要求走群众路线，听取群众意见，了解群众需要，为群众着想，端正服务态度，改进服务措施，提高服务质量。救助管理工作的本质是服务群众，做好本职工作是服务群众最直接的体现。这不仅要求救助管理工作人员必须牢记“以民为本、为民解困、为民服务”的宗旨，而且要刻苦学习，精通业务。要加强自身素质修养，不断学习理论知识、法律知识和救助管理所需的业务知识，努力掌握现代职业技术，精通本职业务，提高服务本领。同时，还要谦虚谨慎，文明礼貌，正确对待成绩和荣誉，不骄傲自满，随时纠正自己的缺点和错误。在工作期间，仪表端庄，衣着整洁，言谈举止礼貌、热情、大方得体，对待救助对象耐心细致，“像春天般温暖”。

5. 奉献社会

奉献社会是社会主义职业道德的最高境界和最终目的，是职业道德的出发点和归宿。奉献社会就是要履行对社会、对他人的义务，自觉地、努力地为社会做出贡献。当社会利益与局部利益、个人利益发生冲突时，要求每一个从业人员把社会利益放在首位。救助管理属于社会公益事业，救助管理工作人员不是“当官做老爷”；对救助对象进行救助不是“施舍”和“恩赐”，而是维护这一群体的合法权益。没有奉献精神是做不好救助管理工作的。因此，救助管理工作人员应从人的社会价值来看待自己所从事的救助管理工作，把它当作自己一生的事业追求，任劳任怨，不计较个人得失，从而达到“我存在，我救助，我快乐”的崇高境界。

（四）救助管理机构内部规章制度

救助管理机构内部规章制度是救助管理机构为了将救助管理工作落到实处，根据相关政策法规制定，机构内部工作人员必须遵守的行为规范。救助管理机构内部规章制度是工作人员最直接的行动准则，最大的特点是其直接的操作性。

目前，救助管理机构内部规章制度的制定大致有两个层面，一个是共性的事项，往往由有关主管部门出台指导性的规章制度范本，如《贵州省救助管理站工作人员行为规范》；另一个是个性事项，由救助管理机构根据实际情况制定规则，如江苏省兴化市救助站所制定的一系列的规章制度，包括《兴化市救助管理站救助保护流浪未成年人岗位责任制》、《兴化市救助管理站管理员服务岗位责任制》、《兴化市救助管理站接待、询问员岗位责任制》、《兴化市救助管理站保管员岗位责任制》、《兴化市救助管理站现金出纳会计岗位责任制》、《兴化市救助管理站总账会计责任制》、《兴化市救助管理站副站长责任制》、《兴化市救助管理站站长责任制》、《 兴化市救助管理站岗位分工表》、《兴化市救助管理站值班制度》、《党风廉政制度》、《机关作风建设“五项”禁令、“三个”倡议》、《“六比”活动内容》、《兴化市救助管理站工作人员守则》、《兴化救助管理站工作人员具体行为规范》等，构成了该站工作人员最直接的行为依据体系。

二、救助管理机构工作人员行为规范内容

从目前的情况看，我国救助管理机构工作人员行为规范内容不够系统全面，缺乏全行业统一的标准。具体的规范内容主要由两个层面构成，一个层面是《救助管理办法》规定的“八不准”，另一个是各地方民政部门或者救助管理机构自行制定的地方性规范准则，内容有差别。

（一）救助管理机构工作人员“八不准”

救助管理机构工作人员“八不准”是《救助管理办法》规定的救助管理工作人员 8 种不得有的行为，是救助管理工作人员最基本的行为要求。《救助管理办法》第十四条第二款规定：“救助站工

作人员应当自觉遵守国家的法律法规、政策和有关规章制度，不准拘禁或者变相拘禁受助人员；不准打骂、体罚、虐待受助人员或者唆使他人打骂、体罚、虐待受助人员；不准敲诈、勒索、侵吞受助人员的财物；不准克扣受助人员的生活供应品；不准扣压受助人员的证件、申诉控告材料；不准任用受助人员担任管理工作；不准使用受助人员为工作人员干私活；不准调戏妇女。”“八不准”属于法规禁止性的规定，违反“八不准”的行为要承担相应的法律责任，并受到相应的处罚、处分。

（二）地方性救助管理机构行为规范

由于各地实际情况不一样，各救助管理机构层次不一，政策理论水平存在差异，地方民政部门和救助管理机构自行制定的行为规范都存在一些差别。以下是几个地方性救助管理机构行为规范，展示了救助管理机构工作人员应遵守的行为准则。

1.《贵州省救助管理站工作人员行为规范》

《贵州省救助管理站工作人员行为规范》以贵州省民政厅的名义向全省印发，具有较强的规范性、适用性和效力。其主要内容如下。

① 认真贯彻执行党的路线、方针、政策，自觉遵守国家的法律、法规。

② 树立为政府分忧、为民众解愁的思想观念，不怕苦、不怕脏、不怕累。

③ 加强业务知识学习，熟练掌握并运用《救助管理办法》和《实施细则》，胜任本职工作。

④ 爱岗敬业，忠于职守，遵守职业道德，热爱救助管理工作。

⑤ 严格遵守站内各项规章制度，服从安排，认真履行岗位职责，自觉维护站内工作和生活秩序。

⑥ 严格遵守工作程序，规范填写各类表格。

⑦ 严格遵守救助管理站工作人员“八不准”规定。自觉使用文明用语，礼貌待人，做到文明服务，规范救助，接待求助人员态度和蔼、耐心细致。

⑧ 及时发现、及时报告、及时处理救助管理工作中的紧急情况和突发事件。

2.《重庆市万州区救助管理站工作人员行为规范》

《重庆市万州区救助管理站工作人员行为规范》由重庆市万州区救助管理站制定，属于站内规章制度，规范性、适用性和效力都较弱，仅在本站适用。其主要内容如下。

① 为了认真贯彻执行《救助管理办法》和《实施细则》，使城市生活无着的流浪乞讨人员得到有效救助，切实保障其基本生活权益，制定本行为规范。

② 认真贯彻执行党的路线、方针、政策，自觉遵守国家的法律、法规，熟练掌握并运用《救助管理办法》和《实施细则》，胜任本职工作。

③ 爱岗敬业，遵守职业道德，热爱救助管理工作。

④ 严格遵守站内各项规章制度，服从安排，认真履行岗位职责，自觉维护站内工作和生活秩序。

⑤ 严格遵守工作程序，规范填写各类表格。

⑥ 严格遵守救助管理站工作人员“八不准”规定。做到文明服务，规范救助，接待求助人员态度和霭，热情周到，耐心细致。注意形象，自觉使用如“你好”、“请问你需要帮助吗”、“请问你有什么困难”、“对不起，你不属于救助对象”、“请支持我们的工作”、“请服从统一安排和管理”、“祝你安全返家”等文明用语。严禁对救助人员使用不文明语言。

⑦ 善于化解各类矛盾，妥善处置突发事件。

3.《兴化救助管理站工作人员具体行为规范》

《兴化救助管理站工作人员具体行为规范》由江苏省兴化市救助管理站制定，属于站内规章制度。其主要内容如下。

① 救助管理工作中必须按照《救助管理办法》和《实施细则》中规定的救助管理工作的管理要求，救助对象范围、条件的鉴定，救助管理内容、标准，实施救助的办法，对救助人员的管理，及有关的规定严格遵照执行。

② 工作人员必须遵守14条工作守则，即：自觉遵守国家的法律、法规、政策和有关规章制度；不准拘禁或者变相拘禁受助人员；不得限制受助人员离开救助站（对残疾人、未成年人、老年人给予必要保护）；不准打骂、体罚、虐待受助人员或者唆使他人打骂、体罚、虐待受助人员；不准敲诈、勒索、侵吞受助人员的财物；不得向受助人员、其亲属或者所在单位收取费用；不准克扣受助人员的生活供应品；不准扣压受助人员的证件、申诉控告材料；不准任用受助人员担任管理工作；不准使用受助人员为工作人员干私活；不得以任何借口组织受助人员从事生产劳动；不准调戏妇女；不准在值班时间内喝酒、会客、打牌；不准擅自离开值班岗位。

③ 工作人员必须做到“三个禁止，四个不”，即：禁止工作时间内玩电脑游戏、上网聊天、打牌、下棋、洗澡，严禁参与赌博，严禁强制推销物品、强迫代理、强行摊派；不迟到早退，不准在上班时早上吃早饭，不准中午喝酒，不准上班时间内办公室空关门。

④ 工作人员上班、值班时，严格遵守考勤制度、值班制度，坚守岗位，坚持原则，不循私利，禁止非本单位工作人员代班，各施其责，遇事不推不拖，特殊事件及时请示、报告领导；着装整洁，举止文明，用语文明；禁止容留外来人员及与受助人员赌博和吃喝玩耍；爱护公共财物和设施，加强防火、防盗、安全、卫生、消毒工作，发现有事故隐患及时处理防范，不得有任何大小事故发生。

⑤ 工作人员在救助管理中，送、接、调查、询问救助对象时，必须有两名工作人员参加；禁止男救助对象、女救助对象相互串宿舍。一般情况下男性工作人员不得进入女性救助对象宿舍，女性工作人员不得进入男性救助对象宿舍，救助管理工作人员确实因工作需要，须进入救助人员宿舍时，工作人员必须着装整齐、整洁，必须有两名工作人员参加。如果求助对象须报警或报案，工作人员不得阻止。



思考题

1. 谈谈你对“救助管理机构工作人员行为规范”的认识。
2. 根据救助管理机构工作人员的特点，讨论救助管理机构工作人员行为规范的内容。

讲题二　救助管理机构工作人员的监督管理

一、救助管理机构工作人员监督的概念和意义

监督是指对现场或某一特定环节、过程进行监视、督促和管理，促使行动结果达到预定的目标。救助管理机构工作人员的监督是指对救助管理机构工作人员的救助管理行为过程及其结果进行监视、督促和管理，使其救助行为符合相关规范，从而达到保障流浪乞讨人员的基本生存权益、服务困难群众、促进社会和谐稳定的目的。

救助管理机构工作人员的监督具有重要的意义。第一，能够切实维护救助对象的合法权益。救助对象属于弱势群体，由于救助管理机构工作人员素质上的差异，在救助活动中有可能处理不公，甚至违纪违法，从而侵害救助对象的合法权益。通过申诉控告和检举揭发，可制止救助管理

机构工作人员的违法违纪行为，从而保护救助对象的合法权益不受侵犯。第二，能够提高救助管理工作效率，保证救助管理工作顺利进行。对救助管理机构工作人员的监督最重要的目的是使其工作符合规范，从而大大提高效率。第三，能够有效地提高工作人员的素质。通过约束监督，并将救助管理工作人员的奖惩、待遇等与其考核挂钩，可督促其不断提高综合素质。第四，能够树立救助管理机构的正面形象。救助管理工作人员代表救助管理机构行为，对工作人员监督，使他们奉公守法，与人为善，不但工作人员会得到良好的口碑，救助管理机构也会在人们心中留下良好的印象，树立良好的形象。

二、救助管理机构工作人员的监督机制

（一）救助管理机构工作人员的监督关系

救助管理机构工作人员的监督关系（简称监督关系），是指相关组织或者个人根据有关政策法规对救助管理机构工作人员的救助管理行为进行监督所形成的一种特殊的社会关系。监督关系由监督主体、客体、内容等 3 个方面的要素构成。

监督主体是指依法对救助管理机构工作人员救助管理工作进行监督的组织、机构和个人。我国《救助管理办法》只明确规定了县级以上人民政府民政部门对救助站工作人员的监督管理职责。但是，从宪法和行政法的角度看，救助管理作为社会公益事业，其他国家机关（如立法机关、司法机关、行政机关、党的部门）、单位内部、新闻媒体、人民群众，尤其是救助对象等，都可以对救助管理机构工作人员进行监督。

监督客体是指救助管理机构工作人员的救助管理行为。有些观点认为，监督客体是“人”，这是值得商榷的。救助管理机构工作人员只有在进行救助管理工作时，才在此处所言的监督之下。而且，离开救助管理行为监督救助管理机构工作人员没有实质内容，毫无意义。因此，监督是“对事不对人”，“人”只是监督对象，但要求行为人对其所做的事承担责任。

监督内容是指监督关系中各方的权利义务和职权职责。在救助管理机构工作人员的监督中，监督主体有权通过合法的方式对救助管理机构工作人员的救助管理行为进行监督，但不得妨碍救助管理工作的开展，不得侵害救助管理机构工作人员的合法权益。作为监督对象的救助管理机构工作人员在救助管理工作中，应当接受并配合合法的监督，有权对监督的事项说明理由或者做出合理的解释，有权拒绝非法或者不合理“监督”。

（二）救助管理机构工作人员的监督方式

在救助管理机构工作过程的不同环节，对救助管理机构工作人员的监督方式方法也不一样。救助管理机构工作人员的监督方式可以分为事前监督、事中监督和事后监督。

1. 事前监督

事前监督是指在行为发生之前进行的监督。事前监督是最重要的监督方式，也是成本最低的方式。事前监督的形式很多，包括制定规则（如法律法规、规章制度等）、规划、预算及行动方案，召开动员会议，强调工作纪律，工作人员宣誓等。

事前监督具有指引和预防作用。行动规则指明行为人方向，引导其按照正确的方式和程序行动，不至于发生偏差。同时，事前监督使行为人明确什么是可以做的，什么是不能做的，一旦违反了规则，将要承担何种不利后果，因而促使行为人谨慎对待自己的工作，努力做出符合规则的行为。

2. 事中监督

事中监督即过程管理，是指对救助管理行为过程所进行的监督。为了防止救助管理过程中的失误和偏差，必须开展事中监督。事中监督包括工作过程检查、巡视、跟踪调查、中期汇报和过程评估等形式，有助于及时了解执行情况，发现行动中的问题（包括方案是否科学合理）并对其及时纠正，以保证行动的正当性。

事中监督是监督管理的中心环节。任何一个完美的方案和制度，在执行中都有可能发生偏差，何况方案和制度难以做到完美无缺。因此，需要行动者牢记行动的初衷，并对方案和制度的不完善性做出妥善的处理。

3. 事后监督

事后监督主要是对行为结果的监督，即以事先制定的目标、标准和规则为依据，利用救助管理行为所发生的证据材料，对已进行的救助管理活动进行监督。其主要形式包括评估考核、述职、审计、查处问题等。

三、救助管理机构工作人员的监督管理途径

2014 年国务院颁布实施的《社会救助暂行办法》（国务院令第 649 号）明确规定，履行社会救助职责的工作人员行使职权，应当接受社会监督。任何单位、个人有权对履行社会救助职责的工作人员在社会救助工作中的违法行为进行举报、投诉。受理举报、投诉的机关应当及时核实、处理。

（一）上级主管部门监督

救助管理机构工作人员的上级主管部门监督主要包括业务监督和财务监督。

1. 业务监督

根据《救助管理办法》的规定，民政部门作为救助管理的主管部门，负责对救助管理机构工作人员的救助管理业务进行监督管理。此外，县级以上人民政府也承担监督职责。按照《社会救助暂行办法》的规定，县级以上人民政府和民政部门应当完善相关监督管理制度，通过报刊、广播、电视、互联网等媒体，宣传社会救助法律、法规和政策，通过公共查阅室、资料索取点、信息公告栏等便于公众知晓的途径，及时公开社会救助资金、物资的管理和使用等情况，接受社会监督。对滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，以及截留、挤占、挪用、私分救助管理资金、物资等违法行为直接负责的主管人员和其他直接责任人员，民政部门或者监察机关依法给予处分。

2. 财务监督

在财务监督方面，《救助管理办法》规定，县级以上人民政府财政部门、审计机关依法对社会救助资金、物资的筹集、分配、管理和使用实施监督。政部、民政部联合颁布的《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》（财社〔2011〕190 号）规定，地方各级民政部门建立流浪乞讨人员救助工作绩效评价制度，对流浪乞讨人员救助情况进行综合考评；地方各级财政部门建立流浪乞讨人员救助补助资金绩效评价制度，对流浪乞讨人员救助资金的预算安排、预算执行、使用管理等情况进行考核；各级财政部门会同民政部门建立健全流浪乞讨人员救助补助资金监管机制，定期、不定期地对流浪乞讨人员救助补助资金的管理使用进行检查，及时发现和纠正问题。财政部驻各地财政监察专员办事处依法对中央财政流浪乞讨人员救助补助资金进行监督检查。同时，审计、监察及党的纪检等部门对救助管理的资金情况都有权在各自的职责范围内进行监督检查。

（二）救助管理机构内部监督

救助管理机构内部监督属于救助管理机构内部管理行为，指救助管理机构内设的部门或者

相关人员根据国家政策法规及救助管理机构内部的规章制度对救助管理工作人员进行的监督。内部监督最关键的就是要建章立制，责任到人，建立内部监督机制和监督体系。

一是实行岗位责任制。岗位责任制是指根据各个工作岗位的工作性质和业务特点，明确规定其职责、权限，并按照规定的工作目标进行考核及奖惩而建立起来的制度。岗位责任制的基本精神是以事定岗，以岗定人，责任到人，各尽其职，各负其责。同时，建立责任追究体系，使工作人员对其过错行为能够承担相应的责任，并得到处理。

二是实行首问负责制。救助管理机构在进行救助管理过程中，被询问的第一位救助管理工作人员就是本次救助管理活动的“首问责任人”。对于属于本单位责任范围内的工作，工作人员不得以“不知道”、“不清楚”、“不归我管”、“我还有事”、“你自己去问”等推托或敷衍；对于不属于岗位职责范围内的问题，或对所询问的问题不清楚，要负责引导、记录或与有关部门联系，直到接待对象有人服务为止。

三是实行定期检查制。对工作人员的工作情况进行定期检查，对检查出的问题进行整理，采取监督检查情况通报的方式，达到相互诫勉、相互监督的目的。对监督检查中存在的重大问题、可疑情况或能力范围内无法解决的问题，及时向主管人员和部门报告，以确保问题及时处理。

四是实行工作信息反馈制。救助管理工作人员对所进行的救助管理工作，不管完成与否，都要在规定时间内向单位回复信息，保证所进行的工作事事有落实、件件有回音。当工作人员在救助管理工作中发现有困难或阻力无法处理时，应当在合理的时间内通过公开、正当的程序向主管人员反映，否则就没有任何理由不完成工作。完成任务，应即时将工作情况信息反馈单位。

此外，救助管理机构还应成立监督机构，明确其监督职责；建立投诉举报制度，设立投诉举报中心，开通投诉举报电话；畅通监督渠道，聘请社会义务监督员，巡视、监督工作人员的办事效能、服务质量；向救助对象寄发意见征询函，回访救助对象，以了解救助管理工作人员最直接的信息。

（三）绩效评价

绩效即成绩和效果，是指组织或个人为了达到既定的目标而采取行动的结果。绩效评价是指组织依照预先确定的标准和一定的评价程序，运用科学的评价方法、按照评价的内容和标准对评价对象的工作能力、工作业绩进行的考核和评价。绩效评价属于综合性的监督考核方式，对工作人员能够从各个方面起到监督作用。

绩效评价需要设计科学合理的评价指标体系，对工作人员进行全面的评价考核。绩效考核内容不应只关注业绩，还要重视行为，忽视行为过程的考核对评价对象的可持续性发展很不利。在设计绩效考评指标上，通常一级指标包括“德”、“能”、“勤”、“绩”几方面，二级指标和三级指标根据实际情况确定。指标的设计必须明确、具体，并具有可行性和可比性。合理确定绩效考评周期，可以根据实际情况进行定期考核（如一个自然年度等）和不定期考核（如项目绩效评价等），关键是要能够对工作人员做出科学、客观的绩效评价。分层设定绩效考评维度，合理确定对被考评对象从什么角度进行考评，如360度考评、直接上级考评、同行专家鉴定考评等，应根据实际情况和考评对象的特点来选取考评维度。清晰界定绩效考评重点，考评重点的界定包括定性和定量两个方面。定性方面要求考核对象必须符合规范要求，否则“一票否决”；定量方面主要是分值比重倾斜，需要根据具体的工作岗位来确定。

（四）社会监督

社会监督是指社会力量对救助管理工作人员的救助管理行为所进行的没有直接法律效力的监督形式，是社会组织、公民个人、社会舆论等依据宪法和法律赋予的以批评、建议、检举、申诉、控告等方式对救助管理工作人员进行的一种监督，又称群众监督、公众监督。社会监督要求建立

公示制度，救助管理信息向社会披露，相关法律法规、岗位职责、工作流程、服务标准、投诉途径等信息应公开透明，接受社会监督。

社会监督主要包括公民监督、社会组织监督和舆论监督。公民监督是指公民通过批评、建议、检举、揭发、申诉、控告等基本方式对救助管理工作人员的救助管理行为的合法性与合理性进行监督。公民监督具有广泛性和直接性，能够使救助管理工作随时置于群众的监督之下，大大提高了监督的力度。社会组织监督是指各种社会组织和利益集团对救助管理工作人员的救助管理行为进行的监督。社会组织通过评估、建议、舆论宣传等形式，对救助管理工作人员的救助管理行为进行监督，目的在于依法维护基层群众的知情权、参与权和监督权，保障群众的合法权益。舆论监督是指社会利用各种传播媒介和采取多种形式，表达和传导有一定倾向的议论、意见及看法，以实现对救助管理工作人员的救助管理中偏差行为的矫正和制约。在现代信息社会中，新闻媒体，尤其是互联网具有强大的社会鼓动效应，能够有力地提高监督效率。

（五）服务对象监督

救助管理服务对象是指被救助的人员及相关人员，包括求助人员、被救助人员，以及这些人员的家属、单位和所在社区的管理人员。服务对象是救助关系中的当事人（受益人），对救助管理工作人员救助管理行为的具体情况最为清楚，最具有发言权，因此，服务对象的监督也最具有说服力和针对性。

对救助管理工作人员救助管理行为实行服务对象监督，需要建立服务对象监督机制，提高服务对象的参与性，建立服务对象测评制度，鼓励服务对象对救助管理工作人员进行实事求是的评价。



思考题

1. 结合实例，谈谈加强救助管理机构工作人员监督管理的重要意义。
2. 讨论：如何建立健全救助管理机构工作人员监督管理机制，对救助管理机构工作人员进行有效的监督管理？

讲题三　救助管理机构工作人员教育与培训

一、在职教育培训概述

（一）在职教育培训的概念

教育，按照《古今汉语词典》解释，一指教诲培育，教导启发，二指培育新一代人成长的整个过程。从本质上看，凡是增进人们的知识和技能，提高人们的综合素质的活动都是教育。培训即培养训练，是指为了使工作人员达到既定的工作能力目标，通过目标规划设定、知识和信息传递、技能熟练演练、作业达成评测、结果交流等信息化的流程，通过一定的教育训练技术手段，训练工作人员的技能，培养其工作能力的过程。培训也属于教育的范畴。

本书中的“教育与培训”指在职教育培训，即在职非学历教育、培训，非学校学历教育。在职教育培训在现代职业教育体系中具有非常重要的地位，具有强大的生命力。现代社会是知识信息社会，社会知识信息在日新月异，而个人的知识信息在不断“老化”和“衰退”，需要不断“信息



更新”。在职人员的知识信息更新，只能由在职教育培训来完成。同时，现代管理方式、技巧和技术手段不但千差万别，也在快速发展变化，需要通过在职培训将这些先进的方式和技术手段推广应用。

救助管理机构工作人员教育与培训是为了提高救助管理机构工作人员的综合素质、救助管理理论水平、工作技能和业务能力所进行的教育培训活动的总称。《救助管理办法》规定，民政部门作为救助管理的主管部门，负有对救助管理工作人员教育、培训的职责。《救助管理机构工作规程》也规定：“救助管理机构应当建立岗位培训制度，工作人员应当经培训合格后上岗。”对救助管理工作人员教育培训不仅是救助管理主管部门的职责，也是救助管理机构内部管理的重要内容。近几年，救助管理机构工作人员教育培训工作得到了长足发展，通过多种途径和方式的教育培训，工作人员的综合素质、政策水平和业务能力在总体上都不同程度地得到了提高。

（二）在职教育培训的特点

与学历教育相比较，在职教育培训具有专业性、针对性和实践性等基本特点。

1. 较强的专业性

在职教育培训是应对社会分工不断细化，职业不断专业化所发展起来的教育形式，其目的是帮助从业人员适应业务需要，解决专业性的问题。接受教育培训的各类在职人员都是带着明确的专业目的来参加学习的，以弥补自己某一方面专业知识或者技能的不足。因此在职教育培训必然带有较强的专业定向性，必须根据培训对象的不同专业背景设置，以帮助他们解决工作中的实际问题。否则，在职教育培训就没有任何价值。

2. 鲜明的针对性

在职教育培训应针对具体对象分别开展。不同专业、不同对象、不同水平和不同岗位的人员，其需要是不一样的，安排教育培训的内容和方式也不能相同。对象需要什么教什么，缺什么补什么。新员工需要根据本职工作和个人实际情况，加强基础知识的学习，掌握本职工作必需的基本技能，形成从事本职工作的能力。老员工需要拓宽知识面，进行知识更新，提高业务技能，提高解决专业问题的能力。高级专业人员需要了解本专业、行业的发展动态、最新研究前沿，以及理论和实践新成果，交流经验和体会，提升创新能力。对于这些不同类型的人员，必须针对他们的岗位任务、知识、技能等不同需要，分别确定教育培训的内容和方式。

3. 显著的实践性

在职教育培训的对象往往是具有一定专业特长和实践经验的实践工作者，他们大多带着实践中遇到的理论问题和技术问题来参加培训学习，希望通过培训学习获得本职工作所需的知识和技能，解决这些问题，并运用于工作实践。因此，在职教育培训应把握“实践”要义，不管是培训内容还是方式，都要将“实践”放在首要位置，突出其实践性和应用性。

（三）在职教育培训的途径

在职教育培训方式灵活，途径和形式多样，不拘一格。

1. 自学

自学是指在职人员根据自身的具体情况，自己确定学习的目标和内容，自己安排学习时间，通过阅读、求教、讨论和实践等具体形式，提高自己的知识水平、综合素质、操作技能和职业能力的过程。自学可以是学历教育，也可以是非学历教育。

2. 集体学习

集体学习是指单位组织本单位的相关人员，对普及性的知识和一般性的技能进行集中统一的教育培训，以提高员工的综合素质。

3. 岗位训练

岗位训练是指单位根据本岗位专业技术和操作的要求，组织有关人员强化基本功训练，熟练掌握和不断提高操作技能。

4. 举办训练班

训练班是指单位为提高工作人员的职业技能和操作水平，或者为解决工作中某些专门的技术问题而举办的较短时间的集中学习和训练。这种方式实行“班级教学”，按照既定的教学计划和实施方案进行授课。

5. 以老带新

以老带新是指单位指定富有经验的老员工对同类岗位新员工进行“师徒式”的培养或者辅导的培训方式。对于专业性、技术性较强的岗位，这种“师徒式”的帮教更具有效果。

6. 观摩交流

观摩交流是指单位组织工作人员，通过观摩、参观、访问、考察和学术交流等活动，学习先进经验、先进技术和先进管理模式。这种方式最重要的意义是开阔视野，拓宽思路，启迪创新灵感。

7. 岗位技能竞赛和演练

岗位技能竞赛和演练是指单位组织员工按照不同的岗位技能种类，进行技能竞赛和演练，以激励员工提高岗位技能的积极性，引导员工加强技能训练。

8. 进修

进修是指单位选派工作人员到高等学校、其他教育机构或者同类业务骨干单位等进行全面的学习。进修是中高级专业技术人才和管理人才进行知识补缺与更新的重要途径。其目的在于培养业务骨干和创新型人才。

（四）在职教育培训的措施

在职教育培训是开发人力资源的重要途径，需要在建立制度、完善机制、创新模式等方面采取有效的措施，才能顺利开展工作。

1. 树立人力资源开发和能力建设新理念

单位职工培训要立足单位职能和工作任务的实际需要，按照以人为本的指导思想，树立人力资源开发和人力资源能力建设新理念，通过合理开发、使用人力资源，最大限度地挖掘职工的潜力，实现职工职业生涯和单位的职能活动效益的良性发展。

2. 建立健全培训管理体制机制

单位应建立科学的职工培训管理体制，最大限度地发挥职工岗位成才的积极性；整合各部门的资源，构建职责明确、分工协作、形成合力的培训机制；建立培训效果评估制度和档案管理制度，对培训效果进行评估，确保职工合格上岗，不合格的要进行补训，并将培训资料作为单位档案材料归档保存。

3. 根据培训需求制定培训计划

职工培训应立足单位的实际需要，结合单位的职责任务和规划对各级各类工作人员的需求，摸清单位自有培训资源的底数和本区域教育培训资源的实际状况，制定科学合理的培训规划，明确近期和中长期职工培训的目标任务，采取有效措施，推动培训工作。

4. 建立职工培训基地

单位可以依托培训中心、高等学校等建立职工培训基地，开展各级各类职业培训和继续教育。根据单位的实际情况，合理安排培训的时间，区别不同对象，通过培训基地，采取不同的培训形式，运用多种手段对员工进行实用、高效的经常性培训。



5. 通过高端带动实现技能人才队伍梯次发展

单位应在全面开展职工培训工作的基础上，重点做好高端人才培养工作。通过建立领军人物研修制度、名师带徒制度、骨干人才培养制度等，加快高端人才培养。广泛开展岗位训练和各种职业技能竞赛活动，选拔和表彰职业能手，发挥他们的示范和带动作用，推动技能人才队伍整体建设，形成初、中、高级技能人才梯次发展格局。

6. 开发培训资源和教学工具

单位可以选拔具有较高专业知识水平和技能特长的人员担任教师，组织人员编写教学讲义，制作课件，大力开发多媒体教学资源和仿真模拟教学设备及软件。有条件的单位也可以与高校等机构进行校企合作，实行教师资源、教育培训场地、设施设备等教学资源共同开发和共享共用。

7. 加大培训投入力度

单位应当按照相关政策法规保障职工的培训经费。健全培训经费投入机制，落实培训经费，对保障职工的在职培训具有决定性的意义。单位应多渠道筹集培训资金，将职工教育培训经费纳入预算，专款专用。应充分利用“国培项目”等为职工提供更多的培训机会。

8. 实行持证上岗制度

单位招用的从事国家规定实行就业准入控制的人员，必须取得相应学历证书或职业培训合格证书，并获得相应职业资格证书。对于已经在岗但没有取得相应资格的职工，特别是从事技术复杂、要求高、操作规程严格、直接关系到人民生命财产安全工种的职工，单位要积极创造条件组织他们参加相应的职业技能培训，使其尽快掌握应有的知识和技能，取得相应的职业资格证书。

9. 实行“培训、考核、使用、待遇”相结合制度

推行“使用与培训考核相结合，待遇与业绩贡献相联系”的做法，建立职工凭技能职业资格得到使用提升，凭业绩贡献确定收入分配的使用待遇机制。职工工资和岗位津贴应与技能水平挂钩，在岗位测评和确定岗位薪酬时，应充分考虑技能因素，使高技能岗位工作的人才获得与其劳动贡献相符的报酬。

二、救助管理机构工作人员培训的内容

按照《国家公务员法》的规定，国家机关应当根据公务员工作职责的要求和提高公务员素质的需要，对公务员进行分级分类培训。这些培训包括：对新录用人员应当在试用期内进行初任培训；对晋升领导职务的公务员应当在任职前或者任职后一年内进行任职培训；对从事专项工作的公务员应当进行专门业务培训；对全体公务员应当进行更新知识、提高工作能力的在职培训，其中对担任专业技术职务的公务员应当按照专业技术人员继续教育的要求，进行专业技术培训。对于救助管理机构工作人员，要根据具体情况，采取合适的培训途径和方式，进行初任培训和在职培训。

（一）初任培训

救助管理机构工作人员初任培训，是针对新录用的救助管理机构工作人员（以下简称新员工）所进行的培训。初任培训的内容主要包括从事救助管理工作的基本知识、基本规范和基本技能等。

1. 了解救助管理的社会意义

流浪乞讨人员救助管理是为生活无着、正在或即将流浪乞讨的困难群众提供临时生活救助，保障其基本生存权益，维护其人格尊严的行为。救助管理制度属于公民基本生存保障制度，是我国社会救助体系的重要组成部分，体现了党和政府“以人为本、执政为民”的理念，对于保障流浪

乞讨人员基本生活权益、完善社会救助制度、促进社会公平、维护社会秩序、推进社会主义和谐社会建设具有重要意义。

2. 明确救助管理的主要内容

一是了解救助管理的历史沿革、性质、基本特点，以及内容和程序，明确自己的工作内容和职责范围，以及工作纪律和行为要求，熟悉开展救助管理工作的基本方法和流程等。树立“救助管理服务”观点，明确流浪乞讨人员救助是保障流浪乞讨人员（公民）的基本生活权利，不是治安管理，也不是城市管理。二是熟悉救助管理工作的基本依据，即党和国家救助管理有关方针政策及法规体系框架，并从中国社会主义法制体系中理解救助管理政策法规。三是理解救助管理机构工作的基本原则和特点以及其特殊性，尤其要明确救助对象的流动性、救助情况的复杂性、问题的难以预测性等，并对他们进行职业安全教育。同时，向新员工介绍我国目前救助管理工作的基本情况，作为他们开展工作的借鉴材料，以启发他们的工作思路。

3. 进行履职岗位的心理调适

刚进入救助管理机构的新员工一般对救助管理机构和救助管理工作具有一定的陌生感，尤其是他们的所见所闻与自己的期望相差甚远的情况下，可能还会对救助管理工作产生排斥感。因此，新员工培训的一个重要内容就是培养他们对本岗位、本单位、本行业和本职业的认同感，减少其心理压力和焦虑，帮助他们形成救助管理工作的价值理念和工作期望，帮助他们进行职业生涯规划，引导他们以积极的态度准备进入工作角色，并适应新的群体和规范。

（二）在职培训

救助管理机构工作人员在职培训是指救助管理机构有计划地对在职的工作人员所进行的以更新知识、提高工作能力为主要目的的常规性培训。目的在于按照救助管理事业发展的需要，对救助管理工作人员及时补充新知识，优化知识结构，提高救助管理工作能力和服务水平，以适应社会发展的需要。培训内容主要围绕以下几个方面进行。

1. 了解救助管理事业的发展形势

作为专门从事救助管理工作的救助管理机构工作人员，有必要了解救助管理发展的趋势及根源，这对于有效地开展救助管理工作和创新救助管理具有重要的意义。

我国救助管理制度已经发生了深刻的变化，救助水平大幅度提高，救助内容从最初的城市生活无着的流浪乞讨人员的救助，到城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人救助保护，再到流浪乞讨人员救助管理、流浪未成年人救护和临时救助；救助模式从“送进来”的被动模式到“走出去”的主动模式；救助范围从城市到城乡；救助方式从“给饭吃”的治标型到“教手艺”的治本型。救助管理制度的这些变化有着深刻的社会原因，与国家经济社会发展密不可分。如前所述，我国数量庞大的留守人口具有很大的流浪乞讨风险，使救助管理机构提高救助管理水平成为必要。而我国经济持续快速发展，则使得救助管理机构提高救助管理水平有了可能，最终导致了救助管理变化的发生。毫无疑问，国家经济社会还在发展，救助管理制度、体制机制还会变化和完善。这当然需要救助管理工作人员对国家经济社会发展形势进行科学的分析和准确的把握，从而能动地推动救助管理制度的改革创新。

2. 解读和运用救助管理政策法规

救助管理的政策性很强，救助管理工作的开展需要有政策法规依据。然而，政策法规是在既定的社会背景下制定，并用一定的语言文字表述出来的，不但具有时空上的局限性，而且也因制定人员、起草人员的学识水平、思维习惯、个人倾向等因素的影响存在不周延性，还会存在语言文字表达不到位的情况。因此，对于救助管理政策法规，救助管理工作人员需要解读它们，不管是新的政策法规，还是旧的政策法规，都要琢磨、研读，领会精髓。



解读政策法规“常读常新”。在运用政策法规时，救助管理工作人员要根据经济社会发展的实际情况解读相关政策法规，做出符合其基本精神的合理阐释，不能机械套用，墨守成规。救助管理政策法规中的制度、条款往往需要结合其他政策法规才能准确地理解其含义，因此，解读救助管理政策法规应当在国家政策法规体系下进行，切忌断章取义、想当然和凭经验。同时，解读政策法规需要在管理学、法学等理论知识和相关专业知识指导下进行，往往需要这些方面的专家学者共同讨论与交流。只有这样，才能准确把握政策法规的内涵和外延，准确适用。

3. 创新救助管理工作方法

救助管理作为一项实务工作，需要运用一定的方式、方法来开展。救助管理工作方法大致可以分为3个层面：一个是朴素的微观层面的具体方法，它是救助管理工作人员在自己的工作过程中习惯成自然的做法，每个人都会有与其他人不完全一样工作方法；另一个是中观层面的专业方法，如社会工作方法，这是一种通过科学论证、具有理论依据、需要运用专业知识和专业技能的方法，应用面广，效果好，效率高；还有一个是宏观层面的方法论，这主要是一种思维方法，是考虑问题、处理事务的根本方法，包括辩证唯物主义的方法、法治的方法等。

一个朴素的救助管理工作方法往往针对性有余而实用性不足。优秀的工作人员应该是在辩证唯物主义的指导下，坚持法治原则，通过专业方法的运用，形成具有自己特色、灵活多变、适应性强的具体工作方法。这就是创新。所谓创新，首先是创新思维，不因循守旧、墨守成规，一切从实际出发，将已有的经验方法与现实结合，然后根据现实情况，对已有的经验方法进行合理的修正，形成符合现实的新方法。

4. 讨论分享最新救助管理理论成果和实践经验

了解和学习最新救助管理理论研究成果是救助管理工作人员补充新知识的重要方式。对新的理论成果展开讨论，不仅可以丰富救助管理机构工作人员的理论知识，而且可以激发他们的创造热情，还可以进一步丰富和完善理论体系。这对于指导救助管理工作改革创新具有非常重要的意义。

对已有的实践经验进行剖析、研讨是最直观的学习方式。救助管理工作人员可以根据自己的实际情况，借鉴这些经验。更为重要的是，救助管理工作人员通过对实践经验进行分析，归纳其成功之处，找出其不足之处，并根据相关的依据、理论和标准进行推广可行性的评估，根据分析和评估的结果，对已有的实践模式进行改进，付诸实践，推广应用。

5. 提升综合素质

救助管理工作人员的综合素质对做好救助管理工作其意义是不言而喻的。综合素质是提高救助管理工作人员的操作技能、工作能力、服务质量和创新能力的基本要素。

有人认为，由于救助管理机构工作的特殊性，工作人员不仅要具备传统的思想政治素质、文化素质、道德素质、学习创新能力等，还要具备体现智商、情商和媒商的5种能力。[1]一是良好的观察能力和处理突发事件的应变能力；二是良好的规范执法能力；三是良好的沟通协调能力；四是良好的自我情绪控制能力；五是良好的共情能力，即体验别人内心世界的能力。这种观点是有道理的。救助管理机构工作人员只有加强包括5种能力在内的综合素质的修养，提高综合素质，才能应对救助管理工作的复杂局面和突发情况，才能做好救助管理工作，推进救助管理事业的发展。

[1] 叶蓓．救助管理工作人员的新型素质[J]．社会福利，2013(8)．



思考题

1. 结合案例，阐述加强救助管理工作人员教育培训的重要性及培训内容。

2. 结合现实情况，讨论我国当前救助管理工作人员教育培训中存在的问题及其应对措施。

讲题四　救助管理机构规范服务与管理创新

一、救助管理机构规范服务

从2003年8月1日起，《救助管理办法》开始施行，《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。收容遣送站也改为救助管理站。这标志着我国流浪乞讨人员的管理发生了根本性变革，即从收容遣送的“行政管理型”向救助管理的“社会服务型”转变。经过十几年的探索，救助管理机构正朝着规范服务的方向发展。

（一）救助管理机构规范服务概况

1. 救助管理机构规范服务的发展

从2003年国务院公布施行《救助管理办法》起，我国救助管理机构规范服务发展大致可以分为3个阶段：初步规范时期（2003—2008年）、深化规范时期（2009—2013年）、全面规范时期（从2014年起）。

① 初步规范时期（2003—2008年）。这个时期主要是探索建立救助管理机构规范服务体系。经过几年努力，全国基本上建立了以《救助管理办法》为核心，以《实施细则》、《关于实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法有关机构编制和经费问题的通知》（财社〔2003〕83号）、《关于公布全国跨省救助管理站设置情况的通知》（民办函〔2005〕95号）、《救助管理机构基本规范》和《流浪未成年人救助保护机构基本规范》（民发〔2006〕118号）等为主体的救助管理机构规范服务体系。其内容主要包括：救助站的建立、人员编制和经费管理；救助管理的工作职责、性质、主要内容和基本程序；救助管理工作的基本操作规范等。

② 深化规范时期（2009—2013年）。这一时期的规范服务逐渐标准化、专业化。一是标准化。民政部发布了《关于在全国开展救助管理机构规范化建设的意见》（民发〔2009〕31号），对救助管理机构规范化建设进行了全面部署和规范，并制定了《救助管理机构等级评定》行业标准（MZ/T 025—2011）。二是专业化。“街头救助”实行“先救治，后救助”、“先解救，后救助”原则，实行24小时服务接待制度，探索开放式救助模式；对于救助管理机构帮助流浪未成年人及时回归家庭及做好流浪未成年人的教育矫治等，国务院办公厅印发了《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》（国办发〔2011〕39号），民政部也印发了《流浪未成年人需求和家庭监护情况评估规范》（民发〔2012〕158号），进行规范。

③ 全面规范时期（从2014年起）。这一时期的基本特点是救助服务体系化。2014年国务院先后印发了《社会救助暂行办法》和《关于全面建立临时救助制度的通知》，对救助管理机构在社会救助体系中，尤其是在临时救助中的职责及服务要求和程序做出了规定。同年，民政部等部门印发了《救助管理机构工作规程》、《生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理办法》（民发〔2014〕

228 号），对救助管理机构救助服务的具体操作和内部档案管理进行了全面的具体规范，是目前救助管理机构救助服务的直接规范。最高人民法院等四部门联合发布的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》（法发〔2014〕24 号），明确规定了救助管理机构对因受到监护侵害进入机构的未成年人承担临时监护责任。

2. 救助管理机构规范服务的意义

救助管理机构是对流浪乞讨人员进行临时救助，保障流浪乞讨人员基本生存权益的专门机构。救助管理机构规范服务对维护流浪乞讨人员基本生存权益，提高救助服务水平，维护社会稳定具有重要的意义。

① 救助管理机构在救助管理中严格按照相关规定向救助对象提供基本物质生活条件，保障他们能够生存下去，并帮助他们返家或者找到亲戚朋友，结束流浪乞讨状态，从而维护其人格尊严。

② 规范服务能够提高救助管理机构的服务效率。规范服务按照既定的规则和标准进行，具有可预见性、有效性。显然，人们在规范、有序环境中的行为，比在混乱环境中的行为效率要高得多。

③ 规范服务能够提高救助管理机构的管理水平。规范服务要求救助管理机构实行规范化管理，健全机构工作机制，完善内部管理，提高队伍素质。这种内涵式的建设能够有力地提升救助管理机构的管理水平。

④ 救助管理机构规范服务是推动社会救助体系规范健康发展的有力举措。在社会救助一体化中，救助管理机构规范服务能够促进社会救助形式制度设计的一致性，救助服务方式的标准化、规范化。

⑤ 规范服务能够最大限度地救助流浪乞讨人员，减少社会不可控因素，彰显党“立党为公，执政为民”的执政理念和“以民为本，为民解困，为民服务”的民政工作宗旨，是促进社会和谐和社会进步的重要举措。

（二）救助管理机构服务规范化的主要内容

根据民政部《关于在全国开展救助管理机构规范化建设的意见》（民发〔2009〕31 号）及其他相关规定、标准等，救助管理机构规范服务包括以下主要内容。

1. 依法救助，规范服务

救助管理机构在开展救助管理工作时，应当根据《救助管理办法》、《实施细则》和《救助管理机构工作规程》等政策法规，以保障流浪乞讨人员基本生存权益为目的，向他们提供救助服务。需要指出的是，即使在没有政策法规明文规定时，只要符合“保障基本生存权益”和“临时急难”特点的情况，救助管理机构也应当予以救助。

2. 全面救助，源头治理

救助管理机构应从社会治理、消除流浪乞讨原因的角度来开展救助管理工作和提供救助服务，全面做好流浪乞讨人员生活、医疗、返乡、安置、帮扶等救助工作。一要及时提供安全卫生的食物和住处，做好查询、安抚、劝导等工作，对老弱病残和流浪未成年人给予特殊关照。二要坚持“权利优先”和“先救治，后救助”的原则，做好流浪乞讨人员中危重病人、精神病人救治工作。三要加强沟通协作，确保跨省接送安全有序。四要加强与三无供养、五保供养、城乡低保、劳动保障、医疗救助、司法救助等救助形式的有效衔接，做好安置工作。五要定期回访返乡安置的流浪乞讨人员，做好教育帮扶，防止其再度外出流浪。

3. 街头救助，主动服务

救助管理机构实行主动走出去的策略开展街头救助。救助管理机构应提高街头救助的主动

性，使街头救助成为救助管理的“新常态”。街头救助服务坚持“权利优先”和“先救治，后救助”、“先救助，后甄别”的原则，及时解决街头生活无着人员的急难。积极劝导流浪乞讨人员接受救助，对不愿到机构接受救助的，提供饮食、衣被等救助。在流浪乞讨人员较集中的区域设立街头救助点、流动救助车，在主干道、商业区等重点区域设立救助引导牌，实行24小时的开放式救助。救助管理机构尤其要主动做好街头流浪乞讨精神病人、危重病人的救治工作和流浪未成年人救助保护工作。

4. 基础设施，规范标准

救助管理机构应当按照布局合理、规模适度、功能完善、条件适宜的原则，建设与当地经济社会发展水平相适应的救助服务设施。救助管理机构的基础设施、环境条件应符合《救助管理机构工作规程》和《流浪未成年人救助保护中心建设标准》的要求与标准。设施、场地的设置既要符合分区管理、分类救助的要求，又要方便受助人员的生活起居和安全防范。

5. 以人为本，注重质量

救助管理机构应转变观念，从维护受助人员权益出发，实行人性化、亲情化服务，积极开展开放式救助。救助管理机构工作人员接待来站人员应当衣冠整洁，态度和蔼，言行文明，问答准确，服务到位。救助管理机构除应当按照工作流程和业务标准办理接待、查询、甄别、入站、离站等业务，按规定提供饮食、住宿、医疗、通讯、接送返乡等基本服务之外，还应当根据受助人员需要和站内条件提供职业介绍、心理辅导、教育培训等特殊服务，并探索家庭寄养、预防干预、急难庇护等拓展服务。

6. 内部管理，政务公开

建立健全内部管理制度是救助管理机构规范服务不可或缺的条件。救助管理机构应当实行岗位责任制、首问责任制、问责制，严格执行考勤、财务、人事、宣传等规定，定期开展绩效评价。做好安全保障工作，建立突发事件、群体事件处置机制，制定应急预案并定期演练，确保安全运转，不出责任事故。实行救助管理信息化管理，充分利用救助管理信息系统开展业务工作，相关法律法规、岗位职责、工作流程、服务标准、投诉途径等信息公开透明，接受社会监督。

7. 社会力量，规范合作

救助管理机构可以通过购买服务、项目委托等方式，引导社会力量参与救助管理工作。引导福利（护理）机构、社会工作机构、心理咨询机构、康复治疗机构、教育培训机构和社会组织、村（居）委会、志愿服务团队等为流浪乞讨人员提供生活照料、心理疏导、教育矫治、行为干预、康复训练和技能培训等各种专业服务及志愿服务。同时，救助管理机构应对社会力量参与救助服务提供技术支持，定期开展救助管理政策法规、行业标准、服务规范、操作技能等方面的培训，帮助其依法依规开展救助服务。

8. 救助档案，规范管理

救助档案包括救助管理机构在对流浪乞讨求助人员进行甄别和实施救助服务过程中形成的具有保存价值的各种文字、图表、声像、电子文件等不同形式和载体的历史记录。救助管理机构应当建立并完善救助档案管理制度，做好纸质材料、电子文件的收集、整理和存档保管工作。救助管理机构对站内救助的档案资料应归档管理，对街头救助形成的照片、录音、录像材料，救助热线电话录音、监控录像材料和救助管理信息系统形成的电子文件应当按照国家有关规定整理归档。救助管理机构对救助档案实行集中统一管理，指定专人负责救助档案工作，确保救助档案完整、准确、系统、安全和有效利用，并逐步实现救助档案工作信息化和规范化。



二、救助管理机构管理创新

（一）当前我国救助管理的社会背景

1. 大量的流动人口和留守人口促使流浪乞讨人员增多

国家卫生计生委11月18日发布的《中国流动人口发展报告2014》指出，到2013年末，全国流动人口的总量为2.45亿人，超过总人口的1/6。中国农业大学一项研究表明，2008年全国有8 700万农村留守人口，包括2 000万留守儿童、4 700万留守妇女和近2 000万留守老人。并且，留守人口呈上升趋势。据全国妇联最新调查，2014年全国有农村留守儿童超过6 100万人，几乎占全国儿童总数的22%。其中，79.7%的留守儿童隔代抚养，13%被托付给亲戚、朋友，7.3%为不确定或无人监护。按照年度统计公报，2012年全国救助城市生活无着的流浪乞讨人员276.6万人次，2013年全国救助城市生活无着的流浪乞讨人员348.5万人次，也表明了流浪乞讨人员逐年上升。显然，缺失监护的未成年人和缺失赡养的老年人很容易沦为流浪乞讨人员。如何从源头救助这些人是对救助管理机构提出的挑战。

2. 社会救助体系化

以《社会救助暂行办法》（国务院令第649号，2014年）和《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47号）为标志，我国社会救助形成了统一的体系。救助管理机构的救助工作成为我国救助体系中的组成部分。社会救助体系除了传统的救助之外，还包括以解决城乡群众突发性、紧迫性、临时性基本生活困难问题为目标，补“短板”、扫“盲区”的临时救助。在社会救助体系中，救助管理机构工作职责已经有了很大的变化，一是流浪乞讨人员救助对象不再限于“城市”；二是对于没有本地户籍，也没有当地居住证的人员进行临时救助。显然，救助管理机构如何适应社会救助体系化，如何开展城乡流浪乞讨人员救助工作和临时救助工作，都是不可回避的新课题。

3. “公平”、“法治”已成社会治理的两个关键词

十八届三中全会指出，全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。深化社会体制改革的目的就是“更好保障和改善民生，促进社会公平正义”。创新社会治理就是要维护最广大人民的根本利益，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，以确保人民安居乐业，社会安定有序，而最根本的就是要运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。十八届四中全会进一步提出全面推进依法治国，要求坚持严格规范公正文明执法，全面落实行政执法责任制，完善纠错问责机制；全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。这对于救助管理机构的管理和服务提出了更高的要求，并要求必须落实责任制。同时，对于如何利用有效的途径和方式将救助管理和服务向社会公开，接受社会监督，需要救助管理机构以法治理念来重新思考。

（二）救助管理面临的问题

从2003年强制收容遣送向关爱救助服务转变以来，我国流浪乞讨人员救助管理工作取得了良好的效果，累计救助超过2 000万人次。但是，10余年的救助管理实践也表明，我国救助管理工作还存在不少的问题。

1. 流浪乞讨人员拒绝救助

调查显示，大部分露宿街头人员不愿接受救助，一些地方近90%的街头露宿人员不愿进入救助管理机构，甚至不愿接受救助。救助管理工作人员在救助工作中被人起哄、谩骂、围攻的情

况时有发生。发生这种情况的原因大致有：救助站有制度约束，外面更自由；乞讨收入高，比到救助站求助更实惠；救助站只提供临时救助，在街上行乞可解决长远生计；救助站会将流浪乞讨人员送回原籍，而他们又不想回去等。

2. 救助对象甄别困难

虽然随着我国全面建立“临时救助制度”，救助管理机构救助对象范围扩大了许多，但对救助对象进行甄别还是必要的。在理论上，按照《实施细则》的规定对流浪乞讨人员进行甄别是可行的。但是，实际工作中，一些人因为年龄、疾病、精神，乃至长期流浪的经历，不能准确地提供自己的情况，还有一些人出于种种原因考虑，不愿意提供自己的真实情况，从而增加了救助管理机构工作的复杂性和难度。

3. 救助管理工作人员自我保护困难

由于流浪乞讨发生的原因复杂，救助对象鱼龙混杂，加之救助管理机构对违反机构管理规章制度的受助人员缺乏采取约束性措施的依据，救助管理工作人员往往难以自我保护。一是跑站骗站的人员较多，有的救助管理机构救助的流浪乞讨人员竟有 80% 属于跑站人员。这些人以跑站骗站为生，进站要钱，达不到目的不罢休，对工作人员轻者侮辱谩骂，重者动手殴打。二是身患传染病、刑满释放在外流荡及情绪暴躁、精神异常等求助者，对救助管理机构工作人员的人身安全具有较大的威胁。三是一些求助对象往往利用下班时间、星期天、节假日趁工作人员少，来求助时开价很高，达不到要求就闹站、骂人，甚至动手打人，还要去政府告状，从而迫使工作人员就范。

4. 部门联动协作不够顺畅

我国《救助管理办法》只是明确了公安机关告知、引导、护送流浪乞讨人员到救助管理机构求助的职责，在恶意求助现象综合治理、无户籍人员恢复户籍、警务室设置、求助人员身份信息核查、统一求助电话设置等问题上部门协调配合仍然比较困难，尤其是部分地方在日常主动救助方面及部门联动协作长效机制上还有待进一步完善。

5. 源头治理不到位

部分流浪乞讨人员流出地基层政府和基层组织对外出流浪乞讨人员的教育、引导不力，在困难群体救助帮扶、智障精神病人安置、家庭监护责任监督等源头治理方面未能采取有效措施，致使部分地区外出流浪乞讨现象无法得到有效控制，成为职业乞讨人员和重复流浪乞讨人员的主要流出地，形成流浪乞讨人员屡送屡返，甚至无处可送的现象，给救助管理工作造成较大的压力。同时，流浪未成年人回访工作难度较大，部分流出地基层政府和基层组织及家长不愿配合开展调查回访，流浪未成年人返乡后安置稳固信息反馈难、采集难。

6. 救助管理工作人员职业风险大，待遇低

救助管理机构既是各种人员的集散地，也是各种传染性疾病的集散地。调查显示，国家法定的 38 种传染病在救助对象身上发现了 31 种，救助管理站职工被传染肺结核等疾病的机率相当高。救助对象成分复杂，身体健康状态普遍较差，行为可控性不高，救助管理机构工作人员时刻面临被求助人员伤害、被传染重性疾病的危险，健康风险指数较高。虽然国办 39 号文件规定要对救助管理机构工作人员给予工资倾斜政策，但地方以中央相关部门未制定明确具体的政策措施和实施方案为由，一直未落实兑现救助管理机构工作人员工资倾斜政策，严重影响了救助管理机构干部职工的积极性。

7. 部分地区落实救助管理经费有困难

按照相关文件要求，落实救助管理工作经费，省级财政部门应根据跨省救助任务量对跨省救助管理站予以补助。财政部督促省级财政部门落实救助管理工作经费。中央财政通过一般转移支付对中西部救助管理工作予以补助。这样，在一些经济欠发达县（市、区），由于财政困难，兴

办救助站并维持救助站日常运转就面临着较大的压力。由此导致许多中小城市救助管理站基础设施差,许多地方救助管理工作所需机构、人员编制、经费解决不到位的问题。还有一些部门财力有限,对流浪乞讨人员中的传染病等疾病无较好的防护应对措施,也易出现“都能管,都不管”的不作为现象。

(三)救助管理机构管理创新的措施

对于救助管理工作所存在的问题,救助管理机构应本着“以人为本、为民解困、为民服务”宗旨,按照深化改革和创新社会治理的要求,创新救助管理制度,完善救助管理机制,探索富有成效的实践模式。

1. 加强学习,转变观念,调整思路

救助管理机构必须认真学习最新政策法规,尤其是国务院《社会救助暂行办法》和《关于全面建立临时救助制度的通知》及民政部《救助管理机构工作规程》。临时救助制度的建立是为了覆盖社会救助“盲区”,是社会救助“托底线、救急难”功能的进一步完善,是对救助管理机构工作职能的进一步拓展和深化。救助管理工作人员应当把握政策法规的精神内涵和具体要求,深刻认识救助管理工作的本质和定位,把救助管理工作融入到当前建立健全社会救助体系、全面建立临时救助制度整体布局中,认真谋划新的工作措施。通过调整工作思路,创新工作方法,救助管理机构要将主动救助作为工作常态,形成主动救助长效机制,拓宽、畅通信息报告渠道,健全快速响应机制,实施分类帮扶救助等,提高救助管理工作效率和实效。

2. 探索新的工作机制,开展转介服务

临时救助是一项新制度,其落实需要配套的工作机制。救助管理机构如何承接临时救助申请,如何认定临时救助对象,如何开展审核审批,以及如何协调有关部门提供临时救助等具体问题需要明确和完善。救助管理机构可以综合考虑本地工作实际和客观条件,按照因地制宜、实事求是的原则,探索建立临时救助,特别是流动人口临时救助配套工作机制。建立临时救助与其他社会救助、慈善救助等资源的衔接机制。协调卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门,协助求助人员向有关部门申请医疗救助、住房救助、就业救助等社会救助服务。发挥救助管理机构临时救助服务转介平台的功能作用,将临时救助对象转介至有关单位和各项常规社会保障制度范围,形成各项救助制度的合力,最大限度地为遇困群众提供救助服务。

3. 加强救助管理机构规范化建设

救助管理机构应按照相关政策法规,尤其是《关于在全国开展救助管理机构规范化建设的意见》、《救助管理机构工作规程》等标准的要求,进一步加强规范化建设,强化内部管理和服务流程,增强安全意识和责任意识,不断提升工作能力和服务水平。实行责任制、首位责任制和问责制,推行过程管理的绩效考核制,也可以引入 ISO9001 质量管理体系进行管理。同时,救助管理机构更要加强专业人才队伍建设,多渠道开展理论知识、专业技能的学习培训,加快人才队伍结构优化工作,引进专业人才充实到救助管理工作队伍中。

4. 积极引导社会力量参与救助服务

救助管理机构应当按照《民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》的要求,积极引导支持村(居)委会等基层组织、社区社会组织和其他专业性社会组织,以及社会工作者、志愿者等参与救助服务。通过购买服务、项目委托等方式,由爱心家庭和依法登记的福利机构、护理机构为特殊受助人员提供生活照料服务。通过与社会工作机构、心理咨询机构、康复治疗机构、教育培训机构和社会组织开展项目合作的方式为流浪乞讨人员提供心理疏导、教育矫治、行为干预、康复训练和技能培训等专业救助服务。通过在救助管理机构设置志愿者活动基地、实习基地等形式,积极引导支持医生、教师、法律工作者、社会工作者、心理咨询师等

专业人士为流浪乞讨人员提供专业志愿服务。积极动员引导职业培训机构和爱心企业为劳动年龄内具备劳动能力的流浪乞讨人员提供技能培训和就业帮扶，使其自立、自强，摆脱流浪乞讨的困境。同时，对社会力量参与救助服务予以技术支持，定期开展政策法规、行业标准、服务规范、操作技能等方面的培训，并对社会力量开展救助服务的方式、能力、水平和效果进行评估。

5. 创新未成年人救助保护机制

救助管理机构可以探索在现有职能基础上，逐步发展成为集源头预防治理、家庭监护指导、维权诉讼、救助保护、教育矫治、技能培训、安置于一体的职能部门，成为我国儿童保护的主体力量。充分发挥救助管理工作联席会议制度优势，建立未成年人社会保护“监测预防、发现报告、帮扶干预”联动反应机制，加强各部门、各层级间的资源整合、信息共享和政策对接，帮助困境未成年人及其家庭及时获得社会救助、社会福利、就业援助、法律援助、户籍管理等方面的政策支持和服务保障。将救助保护对象从传统的流浪乞讨未成年人向面临生存困难、监护困境、成长障碍的5类未成年人延伸：因监护人服刑、吸毒、重病重残等原因事实上无人抚养的未成年人；遭受家庭暴力、虐待、遗弃等侵害的未成年人；缺乏有效关爱的留守流动未成年人；因家庭贫困难以顺利成长的未成年人；自身遭遇重病重残等特殊困难的未成年人。主动帮助困境未成年人解决生活、监护、教育、发展等问题，对于监护人无力履行监护职责或无法有效履行监护职责的，救助管理机构应当协助或替代其照料，帮助未成年人摆脱原有生活困境。

6. 学习经验，推广典型

我国幅员辽阔，地区间经济社会发展情况差别大，救助管理实践具有一定的地方特点。因此，救助管理也难以整齐划一，即使在学习先进经验、推广典型做法时，也应当因地制宜，只能根据本地实际情况，借鉴、参考，不能照本宣科，生吞活剥。

（1）流浪未成年人集中教育矫治

从2014年5月开始，重庆市启动流浪未成年人集中教育矫治工作，把各救助管理机构接受救助的6至17岁智力正常流浪未成年人，包括重复流浪的未成年人，以及存在心理障碍、行为偏差、不良行为等流浪未成年人纳入集中教育矫治范围。智力障碍、精神障碍、重度肢残等流浪未成年人，迷路、走失或随父母外出打工时务工不着、被偷被抢、寻亲不遇等陷入临时困境的未成年人，不纳入集中教育矫治范围。市流浪未成年人救助保护中心对符合要求的受助流浪未成年人进行入站需求评估，形成需求评估报告，规范管理。

（2）给饭吃还教手艺

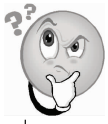
为了让圣友平（被救助的未成年人）将来能够自力更生，上海市救助管理站尝试送圣友平前往一所职业学校学做面点，让他有一技傍身。半年时间的课程，除了让圣友平学会了简单的厨艺之外，更让他有了意想不到的收获。“我觉得自己变得开朗多了，以前我都不怎么习惯和别人说话的。”圣友平笑着说。他对于自己的转变非常满意。对于圣友平的培养是上海市救助管理站的首次尝试，这次尝试也让救助站的工作人员们更有信心让其他和圣友平情况相似的孩子也能接受一些技能培训，学习一些将来可以谋生的技能。

（3）救助管理全覆盖

2013年10月23日，兰州市救助站开始对城关区社区工作人员进行救助管理知识培训，培训结束后，在兰州市各个社区设立救助咨询引导员，使救助工作达到无缝隙覆盖。巢湖市18个乡镇（街道）在敬老院内设立流浪乞讨人员救助服务点，村（社区）设立救助服务点201个，村（社区）流浪乞讨工作救助信息员或联络员448人，乡镇（街道）、村（社区）救助联络员（信息员）设立率100%，城乡社区临时救助服务网点覆盖率100%。

（4）流浪乞讨人员托养

2013年6月9日，山东省首个流浪乞讨人员托养中心在淄博挂牌成立，当天首批8名无家可归或找不到亲人的流浪乞讨人员“入托”，该市10家流浪乞讨人员定点救治医院同时挂牌设立。该托养中心主要托养在救助站住满1年，仍无人认领的社会流浪人员，托养时间为2年。托养期满后，他们将被交付社会福利院等相关机构。



思考题

1. 结合当前形势，分析我国救助管理机构工作人员管理中存在的问题及原因，提出建议。

2. 讨论：你所在的救助管理机构如何实行规范服务与管理创新？

本讲小结

救助管理机构规范化建设可以从以下两个方面进行。

1. 强化救助管理机构工作人员的规范管理。完善救助管理机构工作人员的行为规范体系，建立健全救助管理机构工作人员的监督管理体制机制，加强救助管理机构工作人员的教育与培训，提高救助管理机构工作人员综合素质。

2. 进一步推进救助管理机构规范服务与管理创新。救助管理机构必须认清我国目前经济社会发展的基本情况和救助管理所面临的挑战，明确应对日趋复杂的流浪乞讨人员救助、未成年人救护和临时救助的短板。救助管理机构应转变观念，坚持“权利优先”原则，按照标准提供优质、规范的救助服务，以提高救助管理机构工作人员工作能力和服务质量为导向，进行管理创新。

推荐阅读

1. 孙志祥．救助管理制度研究[M]．北京：中国社会出版社，2011.

2. 梁洪霞．城市流浪乞讨人员行政救助制度研究[M]．北京：法律出版社，2014.

第七讲 救助管理机构经费管理

学习(培训)目标

- 了解救助管理机构经费管理的基本概念与原则、内容与意义。
- 了解救助管理机构经费预算方式与使用流程。
- 掌握救助管理机构经费管理的主要来源与筹措方式。
- 掌握救助管理机构经费监督管理的主要形式。
- 能够分析救助管理机构经费管理过程中存在的问题,并能提出解决问题的办法。

核心概念

救助管理机构经费　经费来源与筹措　经费预算与使用　经费监督



本讲概览

本讲主要学习(培训)救助管理机构经费管理内容。教师通过运用知识讲授、案例分析、分组讨论、读书指导、参观教学、自主学习等多种教学方法,对我国救助管理机构经费管理进行介绍,让学生(学员)了解当前国内救助管理机构经费管理现状,分析我国救助管理机构经费管理过程中存在的主要问题,进而提出解决问题的方法与未来改革的思路。

导入案例　救助管理机构的经济管理

救助站为财政补助事业单位,所需救助管理经费由同级地方财政部门列入财政预算,予以保障。救助站同级财政部门要根据当年实际救助情况,安排调整救助站经费预算。对救助任务重、同级财政部门安排经费有困难的,由省级财政部门给予适当补助。未设立救助站的城市,同级财政部门要安排城市临时救济资金,用于救助符合救助条件的流浪乞讨人员。

资料来源:关于实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法有关机构编制和经费问题的通知,国务院〔2003〕83 号.

县级以上人民政府应当将社会救助纳入国民经济和社会发展规划,建立健全政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制,完善社会救助资金、物资保障机制,将政府安排的社会救助资金和社会救助工作经费纳入财政预算。

社会救助资金实行专项管理,分账核算,专款专用,任何单位或者个人不得挤占挪用。社会救助资金的支付,按照财政国库管理的有关规定执行。

资料来源:社会救助暂行办法,国务院〔2014〕649 号.



讲题一　救助管理机构经费管理概述

城市流浪乞讨人员救助管理工作，是城市社会救济工作的重要组成部分，是提升社会救助综合效益，确保社会救助安全网网底不破的必然要求，对于全面深化改革、促进社会公平正义、全面建成小康社会具有重要意义。救助管理机构作为承担城市流浪乞讨人员的临时救助、救治、管理、服务、护送和安置救助服务点的业务指导工作的机构单位，其经费管理成效如何是救助工作顺利开展与实施的关键所在。因此，为了使救助管理机构能够有序开展城市流浪乞讨人员救助管理工作，不断完善社会救助制度，不仅需要建立稳定的救助经费和工作经费保障机制，还要建立科学、有效、完善的救助管理机构经费管理制度。

一、救助管理机构经费管理的含义

“经费”一词最早见于《史记·平准书》：“自天子以至于封君汤沐邑，皆各为私奉养焉，不领于天下之经费。”意为自天子以下大小封君汤沐邑的收入均作为各主管官员的私人费用，不从国家经费中支出。后也指经办事业所支出的相关费用。关于救助管理机构经费的概念，目前还没有一个统一的定义。根据民政部印发的《救助管理机构基本规范》规定，救助管理机构是指救助管理站、救助管理分站、救助管理咨询站和救助服务点。根据国务院〔2003〕第 83 号《关于实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法有关机构编制和经费问题的通知》文件，本书所指救助管理机构经费是指救助管理机构为维系广大城市流浪乞讨人员的合法权益而依法从事一系列临时性救助工作所需要的全部费用，具体包括用于救助管理机构日常开销和城市生活无着的流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置等方面工作的所有费用。一方面，各救助管理机构要维持自身的日常运转需要一定的费用作为后盾，如支付给机构单位工作人员的工资、购置救助管理机构办公设施及配套救助设施的费用等；另一方面，救助管理机构每救助一位城市流浪乞讨人员就可能意味着需要投入一笔经费用于救助对象伙食、护送、医疗、生活用品等相关费用。因此，救助管理机构经费管理是指对用于救助管理机构日常开销和城市生活无着的流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置等方面工作的所有费用进行有效管理的过程，具体包括救助管理机构经费来源、筹措、预算、使用、监督 5 个管理环节。

二、救助管理机构经费管理的作用

目前在我国救助管理机构经费管理过程中，一些救助管理机构，尤其是相对偏远的城市救助管理机构存在救助经费不足、经费提前告罄等现象，导致一些救助管理机构难以顺利疏导城市流浪乞讨人员，从而难以发挥救助机构应有的教育管理作用，更有甚者引起社会群众对政府工作的不尊重与不信任。因此，树立正确的经费管理理念，加强救助管理机构经费科学管理具有十分重要的现实意义。

（一）有利于提高各级党政领导对救助管理机构经费的重视程度

2012 年 11 月，党的十八大报告明确提出改善民生要求。2013 年 10 月 31 日，国务院常务会议讨论建立健全社会救助制度，明确提出要建立健全社会救助制度，全面推进以法治方式织牢保

障困难群众基本生活的安全网。可见，建立健全社会救助制度，进一步发挥社会救助“托底线、救急难、保民生”作用是我们党坚定不移的方针。要进一步发挥社会救助“托底线、救急难、保民生”作用，增加救助经费投入是一项根本性的措施。应当指出，尽管在党中央、国务院的三令五申之下，广大领导干部对城市流浪乞讨人员临时救助的战略地位有了很全面的认识，但也不能否认，仍有一些相关的领导干部在实际工作中存在着很大的认识差距。有的认为临时性社会救助是投入大、见效甚微的工作，有的认为临时性救助经费拨入可多可少。因此，加强救助管理机构经费管理，制定合法合理的救助管理机构经费管理制度，使救助管理机构经费制度化、正规化，有助于促进各级领导干部对城市流浪乞讨人员救助的战略地位的认识。

（二）有利于提高社会群众对救助管理机构工作和地位的了解与认可

目前，由于我国救助管理机构所配备的工作人员明显不足，不能完全适应当前救助管理机构救助服务对象多、牵涉面相对较广、救助难度较大的实际救助情况。因此，发动社会群众参与城市流浪乞讨人员救助管理工作是改善救助管理工作效果的重要举措。从总体上看，我国社会群众对救助管理工作的关心度与积极性较高，但同时也必须看到，仍有相当大的一部分社会群众由于种种原因对救助管理工作的重要性、迫切性的认识还远远不够。再加上救助管理机构在经费预算与使用上普遍缺乏公开透明，导致一些社会群众对救助管理机构的经费管理存在质疑。因此，加强救助管理机构经费管理，建立健全救助管理机构经费预算、拨款、分配与使用、监督等各项机制，不仅有助于救助管理机构经费在阳光下健康运行，也有利于增强社会群众对救助管理机构工作和地位的了解与认可。

（三）有利于各管理部门切实贯彻以人为本、为民解困、为民服务理念

《救助管理办法》明确规定：县级以上人民政府民政部门负责流浪乞讨人员的救助工作，并对救助站进行指导、监督，公安、卫生、交通、铁道、城管等部门应当在各自的职责范围内做好相关工作。尽管《救助管理办法》中明确规定政府相关部门应做好职责范围内的工作，但在实际救助过程中，一些部门之间仍存在相互扯皮推诿现象。因此，要切实贯彻以人为本、为民解困、为民服务理念，就需要明确规定各相关管理部门在救助管理工作中的职责及经费管理制度，使民政、财政、公安、卫生、交通、城管、教育、残联等部门各司其职，从而解决当前救助管理机构面临的经费“一肩挑”及经费分配不足等问题。

（四）有利于相关领导部门和救助管理机构科学规划，注重经费使用效益

我国自《救助管理办法》实施以来，救助管理机构所需经费列入地方财政预算，予以保障。救助管理机构作为政府全额拨款事业单位，其申请经费经上级相关管理部门调研通过后，基本上都会予以批准。因此，从某种程度上来说，救助管理机构是在“国家承包”庇护下开展城市流浪乞讨人员救助工作。尽管很多救助管理机构或多或少存在经费不足或入不敷出的困境，但在“国家承包”庇护下的很多救助管理机构缺乏开源节流、精打细算、注重经费使用效益的理念和做法。因此，加强救助管理机构经费管理，使经费管理制度化、透明化，有助于鞭策救助管理机构经费管理者认真思考如何开源节流，如何科学分配、合理使用来之不易的救助经费，把每一分钱都用在刀刃上，使每一分钱都发挥出最大的使用效益。

三、救助管理机构经费管理的内容

依据《关于实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法有关机构编制和经费问题的通

知》文件，按照经费使用目的的不同，本书将我国救助管理机构经费管理划分为机构经费管理和专项救助经费管理两种。以下分别介绍两种救助管理机构经费的管理，如图 7.1 所示。

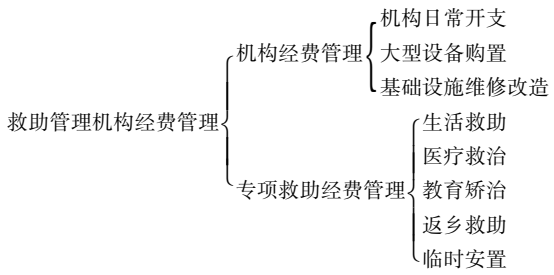


图 7.1　救助管理机构经费管理内容

（一）机构经费管理

机构经费主要是指救助管理机构开展正常工作和大型设备购置、基础设施维修改造等的支出，主要包括两个方面：一是救助管理机构工作人员工资、奖金和各项福利待遇，以及救助管理机构日常公用经费支出，救助管理机构作为全额拨款事业单位，其工作人员工资、奖金和各项福利待遇，各级地方财政部门应根据救助管理机构工作实际情况，参照同级同类事业单位定员定额标准核定基本支出，保障救助管理机构工作人员按国家政策规定应享受的工资、奖金和各项福利待遇，以及救助站日常公用经费支出；二是救助管理机构的大型设备购置、基础设施维修改造等专项支出，关于救助管理机构的大型设备购置、基础设施维修改造等专项经费的管理，要按照项目预算管理要求和程序报批。

（二）专项救助经费管理

专项救助经费是指中央设立的开展生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作的专项补助资金。中央对流浪乞讨人员救助的补助资金实行专项转移支付，各级财政部门负责将流浪乞讨人员救助资金纳入同级预算，筹集、分配、下达、支付和监督管理补助资金。补助资金要专款专用，用于流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置等救助保护支出，因而不得使用于救助管理机构自身的运转、设备购置和基础设施维修。任何组织、机构、个人不得以任何形式平调、挤占、挪用、骗取补助资金。关于救助管理机构专项救助经费管理，一方面，地方各级财政部门要建立流浪乞讨人员救助补助资金绩效评价制度，对流浪乞讨人员救助资金的预算安排、预算执行、使用管理等情况进行考核；另一方面，各级财政部门应会同民政部门建立健全流浪乞讨人员救助补助资金监管机制，要定期、不定期地对流浪乞讨人员救助补助资金的管理使用进行检查，及时发现和纠正问题。

四、救助管理机构经费管理的方法

一般来说，目前我国救助管理机构经费管理主要采用制度管理方法、定额管理方法、预算管理方法等多种管理方法。

（一）制度管理方法

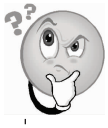
制度管理方法是救助管理机构经费管理的主要方法，也是救助管理机构经费有效管理的重要保障。救助管理机构经费的制度管理主要是通过明确机构经费收支标准，制定一系列具有时效性的机构内部财务管理体系，以约束机构经费的使用。

（二）定额管理办法

定额管理办法主要是依据各地救助管理机构救助实际情况，制定救助管理机构经费定额，并以定额经费为依据监督和调节实际经费与定额经费之间的差异，从而分析产生差异的原因，及时纠正经费偏差。

（三）预算管理方法

预算管理方法是通过编制救助管理机构经费开支预算，从而确定救助管理机构经费计划，并规定达到经费计划指标而需要通过的途径及采取的步骤和措施。



思考题

1. 结合实际，谈谈你对救助管理机构经费管理内涵的理解。
2. 简述救助管理机构经费管理的主要内容。
3. 结合案例，谈谈救助管理机构经费管理的现实意义。

讲题二　救助管理机构经费的来源与筹措

自2003年8月1日至2012年底，全国共救助生活无着的流浪乞讨人员1 564.5万人次，其中未成年人135.8万人次，危重病人、精神病人64.1万人次，残疾人103.8万人次，老年人165.3万人次，跨省接送83.3万人次。[1]截至2013年底，全国共有救助管理站1 891个，床位9.7万张，全年救助城市生活无着的流浪乞讨人员348.5万人次，其中在站救助296.2万人次，不在站救助52.3万人次。[2]由此可见，救助管理机构在为生活无着、正在或即将流浪乞讨的困难群众提供临时性社会救助，保障其基本生存权益，促进社会和谐和社会的进步等各方面起到了不可忽视的积极作用。伴随着我国救助管理机构救助对象规模不断扩大，如何继续发挥临时救助制度作用，为完善社会救助、维护社会稳定、促进社会和谐做出新贡献，救助管理机构经费的来源与筹措问题必须解决好。

一、救助管理机构经费的来源

我国自建国初期就已成立城市流浪乞讨人员救助机构，即原收容遣送站。由于种种原因，建国初期至20世纪70年代初原收容遣送站救助经费统计资料的缺失，本书根据已有文献资料将我国救助管理机构经费来源划分为两个阶段。第一阶段为1949年至2003年8月，此时救助管理机构的经费来源主要以国家财政预算拨款和地方财政预算拨款为主，以机构收容创收为辅。第二阶段为2003年至今，以自愿的接受救助制度取代强制性的收容遣送制度。原收容遣送站按国家规定更名为救助管理机构后，经费来源主要由中央救助专项资金和地方财政预算为主，社会组织和个人救助资金为辅。这两个阶段救助管理机构经费的来源既有相同，又有区别。

[1] 田兴春.《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》公布10周年[EB/OL].(2013－06－20)[2015－05－20].http://politics.people.com.cn/n/2013/0620.

[2] 中华人民共和国民政部. 民政部发布2013年社会服务发展统计公报[R].2014－06－17.

（一）1949 年至 2002 年救助管理机构经费来源

1949 年至 2002 年即第一阶段期间，我国救助管理机构经费来源主要以国家财政预算拨款和地方财政预算拨款为主，以救助管理机构收容创收为辅。具体而言，主要包括财政拨款和收容创收两种来源方式。

1. 财政拨款

1982 年 5 月 12 日，国务院发布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》，其目的是对流浪乞讨人员进行救济、教育、安置，以实现维护城市社会秩序和安定团结的价值追求。《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》规定，对于家居农村流入城市乞讨的、城市居民中流浪街头乞讨的、其他露宿街头生活无着的人员予以收容、遣送。救助管理机构在救济、教育和安置流浪街头乞讨的、其他露宿街头生活无着的人员，维持城市社会秩序和安定团结中起到了重要作用。因此，救助管理机构经费主要来源于国家财政预算拨款和地方财政预算拨款。国家财政拨款是指国家各级财政部门逐级下拨，最终拨给地方救助管理机构的正常经费、拨给差额与救助管理机构的差额补助费，以及各种专项拨款。专项拨款是各级财政部门或主管部门根据救助管理机构填报的专项资金申请表，经审核同意后，拨付给救助管理机构的经费。地方财政预算拨款是指地方财政部门将救助管理机构申请经费纳入当地财政预算，包括救助管理机构工作人员的工资，被救助人员的伙食、住宿用品、医疗、返乡交通费等开支预算，经过审批后拨付给地方救助管理机构的经费。总体来说，由于这一时期我国经济发展水平有限，国家和地方财政对救助管理机构的经费投入经历了一个从较低向较高转变的过程。以我国河南省郑州市救助管理站为例，从 1973 年至 2001 年，其救助经费主要来自国家和地方财政拨款，并且财政拨款数额逐步增加，如图 7.2 所示。1973 年国家和地方财政拨款给河南省郑州市救助管理站的经费约 11.7 万元，2001 年国家和地方财政拨款给河南省郑州市救助管理站的经费约 490.22 万元。

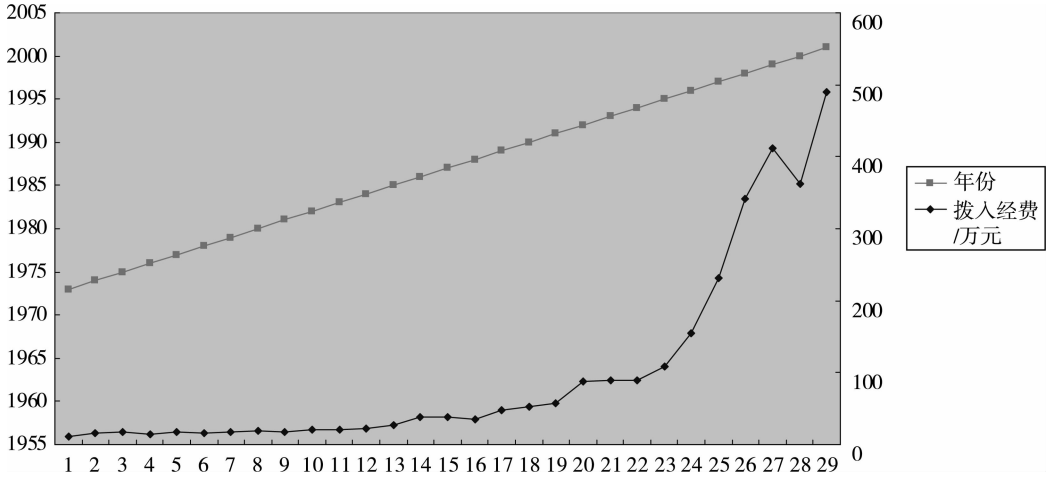


图 7.2　1973 年至 2001 年河南省郑州市救助管理机构——救助管理站经费拨入[1]

2. 收容创收

收容创收主要是指救助管理机构因机构定位不明确及救助对象辨别难度大，造成这一时期的工作量不断加大，因此，在国家和地方财政投入经费有限的情况下，一些救助管理机构出现以

[1] 王万民．郑州市收容遣送站志[Z]．郑州市收容遣送站，2002.

收容遣送作为创收手段的现象。例如,组织有劳动能力的被收容人员参加劳动,自挣路费和生活费;回收部分被收容人员的生活费冲销经费,等等。这种经费来源方式在当时是极少的。

(二) 2003 年至今救助管理机构经费来源

《救助管理办法》和《实施细则》明确指出:县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员,并应当将救助工作所需经费列入财政预算,予以保障。10 多年来,尽管救助管理机构的经费来源以国家财政预算拨款和地方财政预算拨款为主,但很多地区救助管理机构都存在经费不足或提前告罄等问题。因此,在面对国家和地方财政拨款不足的情况下,很多救助管理机构及其相关管理部门开始逐渐探索从一元到多元的经费来源。截至目前,救助管理机构经费来源可归纳为政府投入、社会筹集、自主创收 3 种来源方式。

1. 政府投入

良好的救助管理工作是我国社会主义市场经济发展水平不断提高的重要前提,也是建设社会主义和谐社会的必然要求。《救助管理办法》第三条明确指出:县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员,并应当将救助工作所需经费列入财政预算,予以保障。以法律条文的形式明确了政府在救助管理机构经费来源中应承担的责任,不仅有利于救助管理工作在社会发展中发挥其应有的积极作用,也有利于促进国家的经济发展和社会稳定。近些年来,随着国家经济形势的好转和财政输入的增加,政府不断加大对救助经费的投入。以北京市某救助管理站为例,2013 年政府投入约达 3 000 万元,并且申请经费没有明确上限。可见当前政府投入是我国救助管理机构经费来源的主要渠道,也是救助管理机构救助工作有效开展的重要保障。

2. 社会筹集

国际经验表明,完善临时性社会救助制度的关键在于建立长效经费保障机制,而形成长效经费保障机制不仅需要建立可持续的财政投入机制,更需要完善的经费补充筹措机制。《救助管理办法》第三条指出:县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员,并应当将救助工作所需经费列入财政预算,予以保障。国家鼓励、支持社会组织和个人救助流浪乞讨人员。随着我国救助管理机构救助规模人数不断增加,一些救助管理机构开始探索多种经费来源渠道来补充政府财政投入的不足。

(1) 积极吸收社会各界慈善捐赠

随着我国经济社会的发展,社会救助也逐渐进入公共视野,社会各界对社会救助的参与度和支持度越来越高。总体来看,目前救助管理机构接收到的慈善捐赠主要有 3 种形式:一是行业捐赠,主要是一些慈善协会、总会直接对救助管理机构进行经济捐赠;二是物品捐赠,主要是一些社会群众将衣物用品捐赠给救助管理机构;三是定向捐赠,主要是一些社会机构对救助管理机构提供定向帮助,如新闻媒体对相关救助事件的宣传和对社会募捐的呼吁。

(2) 发行福利彩票获取福彩公益金

发行福利彩票是世界各国普遍采用的弥补国家财政对社会救助拨款不足的方式。尽管国内很多省市发行福利彩票业绩水平不一,但对于弥补救助管理机构经费不足仍有十分重要的作用。2013 年中国福利彩票年销售 1 765.3 亿元,比上年增加 255 亿元,同比增长 16.9% 。全年筹集福彩公益金 510.7 亿元,比上年增长 13.6% 。全年民政系统共支出彩票公益金 195.5 亿元,比上年增加 36.5 亿元,其中社会救助占 26.1 亿元。[1] 可见,发行福利彩票已成为社会救助经费来源的重要渠道。

[1] 中华人民共和国民政部. 民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报[R]. 2014 - 06 - 17.



3. 自主创收

目前，城市流浪乞讨人员临时救助经费主要依靠国家财政预算拨款和地方财政预算拨款。面对当前城市流浪乞讨人员规模不断扩大，经济发达城市和区县已具备相应财力开展城市流浪乞讨人员救助工作，但在经济欠发达地区，财政拨款救助管理工作的经费相对有限。因此，一些救助管理机构在“财政主导，社会补充”的多元化筹资格局下，开源节流，充分利用机构优势开发与经济、文化、卫生等相融合的多种经营服务收入。例如，救助管理机构工作人员能够为当地社会群众提供康复保健、锻炼身体等所需要的场地、技术辅导、康复方法等项目，从而获取额外收入冲销机构经费，或将站内的硬件设施设备在不影响站内工作的情况下改为他用，如酒店、出租停车场等，从而筹措救助管理机构经费，等等。

上述3种救助管理机构经费来源中，政府投入仍是救助管理机构最主要、最重要的经费来源方式，而社会筹集和自主创收是近几年来一些救助管理机构在长期面临政府经费不足的困境下做出的新探索和新尝试。

二、救助管理机构经费的筹措

长期以来，救助管理机构经费短缺问题一直是制约我国社会救助事业发展的关键因素。因此，为深入贯彻落实科学发展观，提升救助管理整体水平，更好地服务困难群众，促进社会和谐稳定，在我国尤其是经济发展欠发达的地区，救助管理机构经费筹措应以《救助管理办法》的相关规定为依据，以保护城市流浪乞讨人员的根本利益和完善社会救助制度为目标，广泛动员社会资源，鼓励多渠道筹措救助管理机构经费。

（一）救助管理机构经费筹措主体

当前我国救助管理机构经费筹措主体主要有政府部门、救助管理机构、社会企业、慈善协会4类。政府部门拥有从社会中获得财政支持的权利和对社会资源的宏观配置权力，是救助管理机构经费筹措的第一主体。政府部门主要是通过中央财政拨款和地方政府部门财政拨款的方式向救助管理机构提供救助经费。救助管理机构作为城市救助管理工作的主体，也应是救助管理机构经费筹措的主体。社会企业作为社会公民拥有丰富的社会资源以及较高的经济效益，也是救助管理机构经费筹措的主体。慈善协会与救助管理机构的救助工作有着十分紧密的联系，也是救助管理机构经费筹措的主体。

1. 政府部门

政府部门作为一种高级形态的政治组织，要建立和维持社会稳定，推行社会救助制度，离不开一定的财政资源支撑。政府部门借助行政权力汲取财源及其配额和部署。政府部门拥有从社会中获得财政支持的权力和对社会资源的宏观配置权力，是救助管理机构最大、最重要的筹措主体。目前，我国政府部门主要以法律法规的形式筹措救助管理机构经费。例如，《救助管理办法》明确指出：县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并应当将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。国家鼓励、支持社会组织和个人救助流浪乞讨人员。

2. 救助管理机构

救助管理机构作为临时性社会救助工作的主体，毫无疑问也是救助管理机构经费的筹措主体。目前救助管理机构的救助管理工作主要依靠政府财政拨款维持。然而根据我国目前的经济发展水平及所需救助的流浪乞讨人数，单一的经费来源根本无法解决问题，困难地区救助经费常常严重不足。因此，救助管理机构的负责人及相关工作人员应充分发挥主观能动性，充分利用自身的优势开发与经济、文化、卫生等相融合的多种经营服务收入。

3. 社会企业

社会企业拥有相对较为丰富的社会资源及较高的经济效益，这对于城市流浪乞讨人员临时性救助工作具有十分重要的促进和帮助作用。当前许多国家在开展临时性社会救助过程中努力寻求与企业合作，以弥补救助管理机构的经费不足。例如，在一些发达国家的城市流浪乞讨人员救助过程中，企业能够为临时性救助对象提供生活用品、工作岗位，以减少城市流浪乞讨人数。随着我国社会主义市场经济的深入发展，社会企业作为社会公民往往具备了雄厚的财力和物力资源，有能力，也更有责任为社会救助管理工作提供相应的支持。同时，政府部门要制定政策、规章引导企事业单位、工商业者为流浪乞讨人员救助提供资金、物品、设施设备等支持。

4. 慈善协会

救助管理工作离不开社会企业的支持，更离不开慈善协会的帮助。一般而言，慈善协会主要是指由从事和支持慈善公益事业的单位及关心热爱慈善公益事业的个人自愿参加组成的，依法核准登记的非营利公益性社会团体法人。其主要作用在于遵守宪法、法律、法规和国家政策，发扬人道主义精神，弘扬中华民族扶贫济困的传统美德，团结本会成员，依靠政府和社会各界支持，广泛募集慈善资金，大力开展社会救助，为困难群众服务，促进社会的改革发展和稳定。随着我国慈善协会的快速发展，其在筹措救助经费方面的中介作用越来越明显。慈善协会不仅能通过组织慈善募捐、拍卖义卖、义演晚会等活动筹措救助经费，也能作为社会各界与救助管理机构的中介，为救助管理机构受救助人员提供更加优质、人性化的服务。

（二）救助管理机构经费筹措原则

临时性社会救助工作是一项集社会性、群众性、地方性、政策性等特征于一体的系统工程。救助管理机构经费筹措既是临时性社会救助制度运行的基础，也是发挥社会救助制度保障功能的必然要求。在政府部门、救助管理机构、社会企业、慈善协会等多主体筹措救助管理机构经费时，要遵循非缴费性筹措原则、以支定收原则、财政为主与多方筹措原则、法制化筹措原则、预算化筹资原则5项基本原则。

1. 非缴费性筹措原则

所谓非缴费性筹措原则是指救助管理机构的救助对象无须承担缴纳费用。《救助管理办法》明确规定：救助管理机构不得向受助人员、其亲属或者所在单位收取费用，不得以任何借口组织受助人员从事生产劳动。救助管理机构的救助管理工作作为临时性社会救助工作，关系到每一个公民的基本人权。因此，凡是符合救助管理机构救助对象条件的城市流浪乞讨人员，均可依法律规定享受临时性救助。

2. 以支定收原则

所谓以支定收原则是指救助管理机构经费筹措必须要保证临时救助制度的正常运行。由于社会成员对临时救助的需求是变化不定的。因此，救助管理机构相关管理部门在经费来源渠道上应完善经费预算、审批、分配、使用等管理制度，既要有常规的经费来源，又要具备突发情况下经费来源，以应对救助管理工作中的突发情况的发生。在经费规模上应按照保障贫困人口基本生活和基本医疗的需求来筹措经费，做到“以人定钱、以支定收”。

3. 财政为主与多方筹措原则

所谓财政为主与多方筹措原则是指救助管理机构经费筹措以国家财政拨款和地方财政拨款为主，辅以多方共筹经费。目前我国救助管理机构经费来源既有地方财政预算，也有专项基金，但很多地区救助经费相对于城市流浪乞讨人员救助规模来说仍十分有限。因此，在强调国家在社会救助方面的主要责任的同时，也应通过完善经费管理制度倡导民间力量的参与，以弥补政府财力的不足，以便更好地解决无生活能力人口的生活和其他问题。因此，要鼓励企业、社会团体



和个人力量实施临时救助，从而形成财政为主与多方共同筹措经费的格局。

4. 法制化筹措原则

所谓法制化筹措原则是指救助管理机构经费筹措必须以法律为准绳，按照相关法律规定要求进行多方筹措。由于救助经费的筹措必然牵涉国家、社会组织及个人的经济利益，因此，筹措的方式必须以法制为保证，以确保救助制度的权威性和连续性。强化社会救助的法制观念，也有利于避免在资金筹措方面可能存在和出现的摊派现象。

5. 预算化筹资原则

所谓预算化筹资原则即将各种渠道筹集的救助基金纳入国家预算管理，使所筹资金公开化、透明化。同样，对于救助管理机构经费的筹措也应纳入各级政府预算管理，并将具体预算明细公开，接受社会各界监督。这样既有利于救助经费的法制化建设，也有利于防止救助经费被挪作他用或被相关工作人员贪污和挥霍。

（三）救助管理机构经费筹措途径

在我国，要建立健全以保障城市无生活能力流浪乞讨人员为核心的临时救助制度，关键在于救助经费的保障。在救助经费筹措环节，政府部门承担主要责任，逐步加大财政投入是建立稳定、可靠的经费保障机制的必由之路。同时，为保障我国救助管理工作顺利、有效开展，建立稳定、可靠的资金筹措机制是当前及今后一段时期救助管理机构筹集救助经费的重要任务。

1. 加快财政预算支出结构调整步伐，充分发挥政府投入主渠道作用

按照建立社会公共财政的目标，加大中央和地方各级财政对社会救助工作的投入，提高社会救助在财政预算支出中的比例，并随着救助人员的增加和救助标准的提高，逐年增加拨款额度，从而确保救助经费及时足额地发放到救助管理机构和救助对象手中，满足实施救助工作的需要。按照调整财政支出结构、健全公共服务财政体制的要求，充分发挥政府投入的主渠道作用。根据需要与可能，把更多的资金投向社会救助领域，积极建立与经济发展水平同步增长的救助经费财政投入机制。

2. 发动社会成员广泛参与，扩大社会福利彩票的发行

经过国内外实践证明，发行福利彩票是面向社会筹措资金的行之有效的重要途径。福利彩票扩大发行，提高筹资比例后，新增的资金主要用于社会救助，包括城市流浪乞讨人员救助工作。做好社会筹集和慈善捐赠工作，为社会救助提供重要的辅助款物。进一步完善社会捐赠税收优惠政策，把《社会公益捐赠法》和国务院的有关规定落到实处，严格执行“企业和个人向慈善机构、基金会等非营利机构的公益、救济性捐赠，可全额在税前扣除”的社会捐赠政策，充分调动个人、企事业单位、机关、社会团体的积极性，做好社会捐赠工作，使之常规化、制度化，为实施社会救助提供必要的款物补充。

3. 建立健全多渠道经费筹措体制机制

重新调整民政事业经费使用政策，科学设置全国民政事业经费的投向，加大对社会救助的支持力度。全国民政事业经费的相当部分应用于补充救助资金的不足。救助管理经费是财政支出，应当在国民收入分配中占有一定的比例，并且应建立与国民经济同步增长的机制。此外，应拓展社会资金的来源渠道，用以辅助国家拨款作为救助经费。可以积极鼓励和倡导社会力量募捐，建立培养流浪人员生存技能的培训基金，尽力扩大救助管理的资金来源。也可与慈善机构相联合，如中华红十字会等非政府组织，使用社会慈善资金和社会闲散资金实施社会援助，减轻政府的财政负担。救助管理工作要在较充裕的资金作保障的情况下，改善救助服务，提高救助管理的水平。



思考题

1. 简述救助管理机构经费主要来源渠道。
2. 简述救助管理机构经费筹措主体与原则。
3. 理论联系实际，谈谈你对救助管理机构经费筹措途径的看法。

讲题三　救助管理机构经费的预算与使用

救助管理机构经费预算是救助管理机构经费管理的重要内容。在救助管理机构经费管理过程中，应对救助管理项目的实施进行预期效益分析，主要涉及两个层面的问题：一是前一年度经费开支及其使用效益评估，如前一年度全年救助管理工作服务人次、经费开支人均额度等；二是实施救助管理工作可能花费的成本，如站内人员工资开销、硬件设施设备折旧、被救助对象最低生活保障开支等。尽管救助管理机构的救助工作存在一定的不可确定性，但只有对救助经费进行科学的预算与安排，才能够节省救助费用投入，减少不同程度的浪费，从而不断扩大救助管理机构经费的使用效益。

一、救助管理机构经费预算

救助管理机构经费预算是指救助管理机构作为全额事业单位，对救助管理机构的收入和开展救助管理工作所需支出进行预算。救助管理机构经费预算是有效控制救助管理机构成本消耗，提高其经费使用效益的必要途径。

（一）救助管理机构经费预算原则

救助管理机构经费预算是各地方综合财政预算的重要内容，是救助管理机构救助管理工作顺利开展的重要保障。救助管理机构经费预算要本着周密详尽的基本要求，尽可能真实反映实施救助管理工作的成本投入与收益产出，力争将各项经费控制在最低，以求获得最优的经济效益。一般来说，救助管理机构经费预算应遵循以下几个基本原则。

1. 效益性原则

效益性原则是指以最少的救助管理经费投入产生最大的救助效益。救助管理工作的最终目标是产生一定的社会效益和经济效益。因此，救助管理机构经费预算管理应首先突出其效益性原则。

2. 经济性原则

经济性原则是指在具体救助管理过程中，在保证足够的救助经费的同时尽可能节约费用开支。救助管理机构救助对象主要是在城市生活无着的流浪乞讨人员，在救助工作开展过程中，应注重经济性原则，明确救助的对象，避免造成经费浪费。

3. 充足性原则

充足性原则是指投入救助管理机构的救助经费足够保证救助管理工作的全面实施。救助管理机构经费预算过高或者过低，既容易影响城市流浪乞讨人员救助工作实效，又容易造成经费浪费或提前告罄问题。因此，救助管理机构应根据边际收益理论，对救助管理机构经费投入与产出



做出科学准确的测算和评估。

4. 弹性原则

弹性原则是指救助管理机构经费的预算应根据救助环境的动态变化而表现出灵活性和机动性。救助管理机构的救助管理工作必然受到社会环境变化的影响，当救助环境发生一些不可控的变化时，原有的救助经费应根据具体情况做出相应调整，保证经费的弹性安排，从而实现救助管理工作的目标。

（二）救助管理机构经费预算内容

目前，按照救助经费支出的类别及其性质划分，救助管理机构预算内容主要包括基本收支预算、项目收支预算、“三公”经费预算3个部分。

1. 救助管理机构收入预算

救助管理机构收入预算是指为了救助管理机构救助管理工作的正常开展所获得的中央补助救助资金和地方财政拨款金额的预算。一般而言，救助管理机构收入预算主要包括5项内容（见表7.1）：一是公共财政预算拨款，主要包括经费拨款和纳入公共财政预算管理的非税收入安排的资金，其中纳入公共财政预算管理的非税收入安排的资金，包括专项收入安排的资金、行政事业性收费收入安排的资金、罚没收入安排的资金、国有资本经营收入安排的资金、国有资源（资产）有偿使用收入安排的资金、其他收入安排的资金等；二是政府性基金拨款；三是纳入财政专户管理的收入安排的资金，包括国有资本经营收入安排的资金、国有资源（资产）有偿使用收入安排的资金、教育收费收入安排的资金、其他收入安排的资金等；四是未纳入财政专户管理的收入安排的资金，包括事业收入安排的资金、经营收入安排的资金、其他收入安排的资金等；五是上年结余收入，包括公共财政预算拨款结转、政府性基金结转、历年净结余可安排的资金（包括公共财政预算拨款净结余、政府性基金拨款净结余、其他净结余）、其他结转等。

表7.1　××年度救助管理机构收入预算　　万元

收　入	
项　目	预算数
一、公共财政预算拨款	
1. 经费拨款	
2. 纳入公共财政预算管理的非税收入安排的资金	
（1）专项收入安排的资金	
（2）行政事业性收费收入安排的资金	
（3）罚没收入安排的资金	
（4）国有资本经营收入安排的资金	
（5）国有资源（资产）有偿使用收入安排的资金	
（6）其他收入安排的资金	
二、政府性基金拨款	
三、纳入财政专户管理的收入安排的资金	
1. 国有资本经营收入安排的资金	

（续表）

项　目	预 算 数
2. 国有资源(资产)有偿使用收入安排的资金	
3. 教育收费收入安排的资金	
4. 其他收入安排的资金	
四、未纳入财政专户管理的收入安排的资金	
1. 事业收入安排的资金	
2. 经营收入安排的资金	
3. 其他收入安排的资金	
五、上年结余收入	
1. 公共财政预算拨款结转	
2. 政府性基金结转	
3. 历年净结余可安排的资金	
其中:公共财政预算拨款净结余	
政府性基金拨款净结余	
其他净结余	
4. 其他结转	
总　计	

2. 救助管理机构支出预算

救助管理机构支出预算是指对救助管理机构的日常开支和因维护城市流浪乞讨人员基本生存权益而需要支出费用所做的预算。一般而言,救助管理支出预算主要包括以下内容:一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金、医疗卫生、节能环保、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、资源勘探电力信息等事务、商业服务业等事务、金融监管等事务、地震灾后恢复重建、援助其他地区、国土资源气象等事务、住房保障、粮油物资储备事务、预备费、国债还本付息、其他、转移性支出等,如表7.2所示。

表7.2　××年度救助管理机构支出预算　　万元

支　出	
项　目(按支出功能科目分类)	预 算 数
一、一般公共服务	
二、外交	
三、国防	
四、公共安全	
五、教育	
六、科学技术	
七、文化体育与传媒	
八、社会保障和就业	
九、社会保险基金	
十、医疗卫生	



（续表）

项　目（按支出功能科目分类）	预 算 数
十一、节能环保	
十二、城乡社区事务	
十三、农林水事务	
十四、交通运输	
十五、资源勘探电力信息等事务	
十六、商业服务业等事务	
十七、金融监管等事务	
十八、地震灾后恢复重建	
十九、援助其他地区	
二十、国土资源气象等事务	
二十一、住房保障	
二十二、粮油物资储备事务	
二十三、预备费	
二十四、国债还本付息	
二十五、其他	
二十六、转移性	
合　计	

3. 救助管理机构“三公”经费预算

救助管理机构“三公”经费是指救助管理机构因公出国（境）、公务用车购置及运行和公务接待的所有费用。其中，因公出国（境）费是指救助管理机构工作人员公务出国（境）的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费、培训费等支出；公务用车购置及运行费，指救助管理机构公务用车购置费及租用费、燃料费、维修费、过路过桥费、保险费、安全奖励费用等支出，公务用车指用于履行公务的机动车辆；公务接待费，指救助管理机构按规定开支的各类公务接待（含外宾接待）支出。目前我国救助管理机构暂时没有安排出国（境）团组考察学习项目，此项经费没有被纳入财政预算安排。因此，救助管理机构“三公”经费预算主要包括公务接待费、公务用车费（公务用车运行维护费、公务用车购置费）两个部分，如表 7.3 所示。

表 7.3　××年度救助管理机构公共财政拨款“三公”经费预算　　万元

项　目	本年度预算数
1. 因公出国（境）费用	
2. 公务接待费	
3. 公务用车费	
其中：（1）公务用车运行维护费	
（2）公务用车购置费	
合　计	

（三）救助管理机构经费预算方法

一般而言，涉及财务经费预算的主要有传统预算法、部门预算法、综合预算法、零基预算法、滚动预算法5种方法。传统预算法即功能预算法，是指采取收入按类别、支出按功能，并与计划经济体制相适应的预算方法。部门预算法是指部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要，从基层预算单位开始预算，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核后提交立法机关依法批准的涵盖部门各项收支的部门综合财政计划。综合预算法是指一级政府根据本级财政可能筹集到的财政性资金，在建立和完善公共财政体系的基础上，科学、合理地安排支出并保证本级财政收支平衡的预算。零基预算法是指在编制年度预算时，对每个部门的工作任务进行全面审核，然后根据需要与可能相结合、社会效益与经济相权衡的原则，确定各部门支出预算。滚动预算法是为社会各项事业前后的发展在预算中得到较好衔接，按照标准周期实行预算的方法。

目前，我国救助管理机构经费预算主要采用部门预算法。部门预算法是指由救助管理机构向上级财政部门申请预算经费，再由上级财政管理部门进行审查，并将它和以往类似项目及现在同类项目进行比较，同时根据掌握的经费总额，确定拨给救助管理机构的经费金额。目前，我国救助管理机构的经费来源，即国家财政拨款（中央财政补助资金）和地方财政拨款（地方财政补助资金）均采用部门预算法。

关于中央补助救助资金的预算，2011年9月14日由财政部、民政部联合印发了《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》（财社〔2011〕190号）（以下简称《办法》）。该《办法》第二章明确指出："省级民政和财政部门于每年1月底前将上年度本省（区、市）流浪乞讨人员救助情况及补助资金使用管理情况、当年工作实施方案和补助资金申请报告联合上报民政部和财政部。民政部汇总整理各地上报情况，于每年3月底前提出当年补助资金的分配建议，报财政部审核后于当年5月底前分配下达补助资金。中央财政按因素法分配补助资金，主要参考因素包括上年度各地区流浪乞讨人员救助任务、地方财政资金安排以及救助工作绩效等。省级财政部门收到补助资金后，与本省（区、市）安排的流浪乞讨人员救助补助资金统筹使用，并会同同级民政部门制定本省（区、市）流浪乞讨人员救助资金分配方案，1个月内拨付到下级财政部门。市、县级财政部门也要积极安排流浪乞讨人员救助资金，将上级和本级财政安排的补助资金及时落实到位。"

关于地方财政拨款预算，各地方财政预算以及拨款具体操作方法各异。一般而言，救助管理机构所需地方政府经费投入要在前一年年底做好下一年的经费预算和开支，经过上报、调研、审批等若干程序，最后由当地财政部门逐级拨款给各级救助管理机构。

部门预算法的优点在于各地救助管理机构经费预算比较贴近各地城市流浪乞讨人员救助的实际需要，比较完整、科学、明确，有利于当地救助工作的顺利开展。部门预算法也存在一定局限性，如设定救助经费的根据可能不够充分，也具有一定程度的主观性和随意性等。因此，在救助管理机构经费预算过程中，应注意把握好以下5个方面：一是要以能够实现的目标或计划方案为标准来确定经费预算；二是在编制经费预算时，必须提出一份实施计划和救助管理工作项目的清单，了解各项具体救助管理工作所需的费用；三是经费预算时要考虑到特殊事件和突发事故情况，充分满足弹性经费需求；四是制定正常开支和超支的有关规定，以保证经费的效益性原则；五是及时检查预算执行情况，并做好经费开支的考察与绩效工作。

二、救助管理机构经费使用

救助管理机构经费是指中央和地方财政部门通过财政预算后实际用于救助管理机构日常运

转及生活无着的流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置等方面工作的全部费用。因此，救助管理机构经费的使用是指救助管理机构以经济补偿的方式酬劳城市流浪乞讨人员救助项目的具体承办者及维持其机构日常开支的行为。救助管理机构经费作为城市流浪乞讨人员救助的专项经费，须专款专用，任何组织、机构、个人不得以任何形式平调、挤占、挪用、骗取补助救助经费。在城市流浪乞讨人员救助过程中，每一笔救助经费都来之不易，弥足珍贵。因此救助管理机构工作人员应力争每一笔救助经费的使用都做到有的放矢，争取经济效益和社会效益最大化。

1. 救助管理机构经费使用原则

（1）立足实际原则

救助管理机构经费要确保用于机构日常运行和救助工作顺利开展。由于各地救助管理机构所面对的救助情况不尽相同，各地救助管理机构要尽可能排除畏难情绪，立足现有财力，确定适宜的救助目标，并通过不断完善措施推进城市流浪乞讨人员救助工作。

（2）专款专用原则

救助管理机构经费作为城市流浪乞讨人员救助的专项资金，必须严格遵循专款专用、重点使用的原则，确保经费专用到具体的救助工作和真正有需要的城市流浪乞讨人员身上。因此，任何组织、机构、个人不得以任何形式平调、挤占、挪用、骗取救助经费，所有项目经费的开支必须符合财务制度规定。

（3）统筹安排原则

各地救助管理机构经费根据各地救助管理工作的实际情况，结合当地经济社会发展总体规划，科学、合理编制救助计划。统筹协调公安、卫生、交通、铁道、城管等部门资源，积极推进城市流浪乞讨人员救助工作，并适当向有重点项目、创新项目的基层救助管理机构倾斜。

（4）量入为出原则

救助管理机构经费要坚持预算先行，坚持量入为出、积极稳妥的原则，既体现现实需要，又兼顾财力可能，积极推进城市流浪乞讨人员救助服务工作。

2. 救助管理机构经费使用范围

救助管理机构经费主要是指中央和地方财政部门的财政预算中实际用于救助管理机构的所有相关费用，具体而言，就是用于救助管理机构日常开销和用于生活无着的流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置等方面工作的费用。因此，救助管理机构经费使用范围主要包括基础开支使用和救助项目开支使用。基础经费开支主要来源于救助管理机构所属地方财政拨款，主要用于救助管理机构日常维持费用和大型设备购置；救助项目开支主要来源于中央和省级补助流浪乞讨人员专项资金，主要用于救助对象生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置。救助管理机构经费使用范围具体包括救助管理机构日常开销和大型设备购置、生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置6个方面。

（1）救助管理机构日常开销和大型设备购置

救助管理机构日常开销是指为了保障救助管理机构正常运行，并有效开展城市流浪乞讨人员救助管理工作而支出的所有费用。一般来说，这项经费使用主要包括救助管理机构工作人员按国家政策规定应享受的工资、奖金和各项福利待遇，以及救助管理机构日常公用经费支出，主要有相关工作人员的基本工资、津补补贴、奖金、医疗保险、生育保险、体检费、公用经费、公务用车运行维护费、福利费、工会经费、退休费、医疗费、住房公积金等的支出；救助管理机构的大型设备购置等费用支出，主要有办公用品、床上用品、厨房用品、配套用品设备等的支出，其中办公用

品包括单人床、棕垫、衣柜、床头柜、课桌椅、餐桌椅、沙发、茶几、折叠椅、接待台、排椅、办公桌椅、卷柜、会议桌、书柜等，床上用品包括被子、褥子、床单、枕头等，厨房设备包括蒸箱、水槽、电饼铛、排烟罩、和面机、工作台、消毒柜、餐具柜、餐车、货车、温灶、锅灶、离心机、冷藏柜、货架、储物柜等，配套用品设备包括彩球池、彩球、滑梯、图书阅览架、台球桌、篮球架、乒乓球台、健身器、跑步机、洗衣机、电视机、热水器、空调、摄影设备、电动幕、功放设备、DVD 机、空调、冰柜、打复印机、传真机、办公电脑、笔记本、数码摄像机、相机等。关于此项经费的使用，《救助管理办法》明确要求各级地方财政部门应根据救助站工作实际情况，参照同级同类事业单位定员定额标准核定基本支出，保障救助站工作人员按国家政策规定应享受的工资、奖金和各项福利待遇，以及救助管理机构日常公用经费支出；救助管理机构的大型设备购置等专项，按照项目预算管理要求和程序报批。

（2）生活救助

生活救助费用主要包括救助对象在救助管理机构期间的生活费用，街头发放食品、食物、饮用水及基本御寒衣物，重大节日和集中救助期间提高救助对象伙食标准，特殊救助对象（残疾人、未成年人、少数民族等）的饮食、服装及特殊照顾，救助机构为受助人员提供的水、电、通讯和安保等服务的费用。

（3）医疗救治

医疗救治费用主要包括救助对象医疗费用，纳入救助范围的危重病人救治费用，救助管理机构内设医疗点（室）购置医疗器械及常备药品、卫生防疫经费及聘请医护人员等费用，救助对象体检费用，救助对象因救治无效而死亡的相关后续费用。

（4）教育矫治

教育矫治费用主要包括救助对象特别是未成年救助对象的教育和培训，教育矫治相关教材、教具、器材购置，救助机构组织救助对象开展的教育、宣传活动，家庭监护情况评估等的费用。

（5）返乡救助

返乡救助费用主要包括救助对象返乡车船费、食品费，护送和接领救助对象返乡的车船票费用、差旅费、食宿费，开车护送特殊救助对象的汽油费、公路通行费、救助专用车的维修费、保险费等。

（6）临时安置

临时安置费用主要包括社会福利机构、精神卫生机构或其他机构代养、家庭寄养等发生的吃、穿、住、医疗及护理费用，以及其他方式对特殊受助对象进行临时安置的费用。

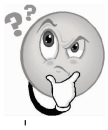
3. 救助管理机构经费使用程序

由于各地救助工作实际情况不同，救助管理机构经费的具体使用程序也不同。但在救助管理机构经费的使用过程中，救助管理机构经费管理部门及相关工作人员应遵循几个要求：实行独立核算，开设独立账户、专款专用，按总体设计和进度计划合理调配资金，做到账账相对、账物相符；严格执行财务管理制度，所有资金流向必须按资金使用审批程序办理，即填写资金使用申请单→领导签字→财务审核→出纳付款；实行专款专用，不得挪用、截留，杜绝相互拆借；定期对资金使用情况进行监督检查和审计，财务人员定期填报现金流量；开源节流，尽可能降低救助成本。

在救助管理机构经费使用过程中，应严把经费使用关。通过组织救助管理机构工作人员和相关工作人员学习《救助管理办法》、《中央财政流浪乞讨人员救助资金管理办法》及相关文件。地方财政拨款主要用于救助管理机构日常维持费用和大型设备购置。中央财政流浪乞讨人员救助资金要专款专用，只限用于流浪乞讨人员生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助和临时安置



等救助保护支出。通过成立经费使用监督检查小组，监督救助经费的使用情况，避免出现遗漏、重复救助和挪用经费等现象。



思考题

1. 简述救助管理机构经费预算原则。
2. 简述救助管理机构经费预算内容与方法。
3. 简述救助管理机构经费使用原则与范围。
4. 简述救助管理机构经费使用程序。

讲题四　救助管理机构经费的监督

加强对救助管理机构经费的监督是提高救助管理机构经费使用效益、做好救助工作的重要保证。自2003年8月我国救助制度改革以来，各地救助管理机构认真贯彻实施《救助管理办法》及《实施细则》，严格执行国家有关财务管理的法律法规及民政部、财政部有关规定，在救助经费紧缺的情况下，合理安排使用资金，努力提高资金使用效益，为城市生活无着的流浪乞讨人员服务。因此，加快推进救助管理机构财务制度改革，不断完善救助管理机构经费管理与会计监督制度，强化救助管理机构经费监管，维护好救助工作大局和人民群众利益，努力发挥经费使用的最大效益，为更多的救助对象提供优质高效的救助服务，是当前救助管理机构经费管理的新课题。

一、救助管理机构经费监督的内容

救助管理机构经费监督是指围绕救助管理机构工作目标，通过对救助管理机构经费的筹措、预算、分配、使用及其效果的考核评价，对救助经费实施全方位的监控。救助管理机构经费监督要贯穿救助管理机构经费管理的全过程，其根本目的是使有限的经费管好、用好，有效保证救助管理机构经费合理运用。只有建立强有力的监督管理机制，才能保证救助管理机构经费的流动去向和使用效益的提高。目前救助管理机构经费监督的主要内容如下。

（一）救助管理机构内部财务管理制度建设及执行情况

这包括对财经法规及各项救助经费管理制度、规定的贯彻落实情况，针对站内财务工作特点制定内部财务管理制度情况，以及单位内部控制制度建设情况等。

（二）救助管理机构对救助经费会计核算情况

这包括单独核算情况，会计科目设置规范性，核算内容和财务报告信息的真实、准确和完整性，经费开支审批程序和手续的完备性，以及相关财务档案资料保存管理情况等。

（三）救助管理机构和救助项目负责人执行预算情况

这包括按照规定的支出范围和标准执行预算情况，预算调整的必要性和程序规范性，拨付合作单位预算经费规范性及监管情况，配套资金及时足额到位情况，以及有无超预算、超范围、超标准支出，挤占、挪用、转移项目经费，自行分解、擅自转拨救助经费等问题。

（四）救助管理机构设备购置和管理情况

这包括批复购置设备预算的执行情况，购置设备的开放共享情况，购置设备纳入单位固定资产管理情况等。

（五）救助管理机构对决算和财务验收制度的执行情况

这包括编报决算和结题财务报告情况，及时清理账目、确定项目支出情况，结余经费的认定和上缴情况，以及有无拖延财务结账、长期挂账报销费用等问题。

二、救助管理机构经费监督形式

救助管理机构经费监督涉及救助经费的预算、审批、分配、执行等多项环节，必须采用多种监督形式，有的放矢，多管齐下。目前救助管理机构经费监督的主要形式如下。

（一）财务报告监督

救助管理机构按照财务制度和财务管理办法的具体要求，定期或不定期就救助项目预算执行情况和重大财务事项向上级财务管理部门报告预算执行情况和重大财务事项等。

（二）重点检查，随机抽查监督

救助管理机构上级管理部门派出检查组，对使用救助经费数额较大的救助管理机构进行检查监督，全面检查救助管理机构及救助项目负责人在执行经费管理制度、救助项目经费预算和建立内部管理机制等方面的情况。

（三）专项审计监督

救助管理机构上级管理部门委托有资质的会计师事务所等中介机构，独立地对救助项目经费使用的合法性、规范性和合理性，以及财务收支信息的真实性和完整性等进行专业化的评价。

（四）财务验收监督

救助管理机构上级部门对项目预算执行情况、经费使用情况进行的专门审核与评价。

（五）绩效评价监督

救助管理机构上级部门依据评价标准，采用量化指标，对救助项目经费使用效益及形成的经济效益、社会效益、生态效益等方面进行全面、综合的定量考核与评价。

（六）受理举报监督

救助管理机构上级部门接受社会各界的举报投诉，并有针对性地对特定单位或个人开展核实调查工作。新闻媒体被誉为立法、司法和行政 3 种权力之外的“第四种权力”。因此，救助经费的监督机制中也应充分接受新闻媒体的监督，借助新闻媒体的力量促使救助站经费在管理和使用上可能出现的违规操作无所遁形。



三、救助管理机构经费监督措施

《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》第十四条至十七条对救助资金的监督管理做出了明确规定:“各级财政部门应会同民政部门建立健全流浪乞讨人员救助补助资金监管机制,要定期、不定期地对流浪乞讨人员救助补助资金的管理使用进行检查,及时发现和纠正问题。”,“财政部驻各地财政监察专员办事处在规定的职权范围内,依法对中央财政流浪乞讨人员救助补助资金进行监督检查。”,“对虚报冒领、贪污挪用、挥霍浪费补助资金的单位和个人,按规定严肃查处。构成犯罪的,移交司法机关依法查处。”,“各级财政、民政部门要自觉接受审计、监察等部门和社会的监督检查。”由此可见,创设一套完善的救助管理经费监督机制,从纵向上看,就是要对救助管理机构经费收支的合法性、合理性和效益性进行自上而下的层层把关。国务院对中央政府下拨的救助经费的使用情况予以密切监督,并对各省、自治区、直辖市的救助经费使用情况进行高屋建瓴的监督;地方各级人民政府对拨出的救助经费的使用情况进行追踪监督;上级民政管理部门对下级各救助管理机构的经费管理使用进行监督。从横向上看,紧扣细节,使每一项救助管理经费的使用和管理公开化、透明化。

(一) 分权审批控制,建立健全救助经费管理责任制

救助管理机构应根据《救助管理办法》、《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》,结合救助管理机构经费管理的现状,建立健全统一领导、分级管理、责任到人的经费管理体制,合理确定财务部门和救助项目负责人在救助经费使用过程中的职责和权限,建立健全救助管理机构经费管理责任制。各地救助管理机构应制定符合本站实际情况的经费管理办法。明确救助管理机构作为救助经费的责任主体,明确经费管理的领导责任,将救助经费管理绩效纳入机构领导工作绩效考核。财务部门应指导救助工作负责人科学、合理、依法编制经费预算和决算,明确经费开支范围、开支标准和经费审批权限以及经费使用办法。审计和纪检部门应按照国家的要求,定期对救助经费使用和管理进行检查或者专项审计,监督检查救助管理机构经费使用情况,确保经费合理使用。

(二) 经费预算约束机制,实行刚性管理

救助管理机构应加强经费的预算管理工作。救助项目负责人应根据当地救助实际需要,按照国家政策及站内救助目标、经济合理性等要求,综合采用部门预算、综合预算及定员定额等不同的预算编制方法,科学合理、真实有效地编制救助管理机构经费预算,以促进预算分配的科学化和精细化。救助经费预算一经批复,相关部门应严格执行,不得随意更改。财务、审计等部门应履行预算管理过程中的事前、事中、事后监督,加强救助管理项目支出执行过程的控制,对预算执行不力的,可以采取约谈、通报的形式督促其尽快执行。应将救助项目负责人每年的救助经费预算执行情况作为其聘期考核的内容,对预算执行得好的项目予以适当鼓励。财务部门应严格经费预算程序,按照不同来源、不同层次的救助经费管理办法,对预算结果深入调研、分析、论证,提高预算的科学性、规范性、缜密性。同时,要加强预算的全过程监控,禁止预算的随意调整。

(三) 报账支出控制,完善救助经费的财务核算与监督

救助管理机构应完善救助经费支出审核制度,严格经费票据审核。财务部门可将识别票据的基本知识以培训和财务网站宣传的形式传授给各二级部门工作人员,让其熟悉相关票据法规,并掌握好票据的识别方法,杜绝报销填写不齐全、缺少发票专用章、自行印刷非财政监制或税务

局监制的票据，甚至提供虚假票据等现象。财务部门应按照规定办理资金支付，签发支付凭证应进行登记。救助管理机构工作人员的日常公务支出应使用公务卡结算，持卡在发卡行授信额度内刷卡支付，并取得发票及刷卡凭证向财务部门申请报销。单位财务审核无误后将报销款直接划入该工作人员公务卡账户中。严格实行国家政府采购制度的规定，利用机构经费购买办公用品，必须通过法定的采购方式和程序进行。

（四）监督检查控制，强化救助管理机构经费内部控制审计

救助管理机构要健全各二级部门的经费监督体系，建立救助项目的财务审计与财务验收制度。将全部救助项目纳入审计范围，对重点重大的救助项目应开展全过程的跟踪审计。建立健全救助项目考核评价指标体系，包括经济效益、技术效益和社会效益等评价指标。建立贪占救助经费追偿机制，加大惩戒力度，严肃查处有令不行违法违规行为。

（五）信息系统控制，实行救助项目动态管理

救助管理机构应通过专项检查、审计、绩效考评等手段及时了解经费使用情况。对各二级部门经费管理加强指导，加大财务、审计监管力度。在现有财务核算系统的基础上开发出共享的经费管理信息系统，将审计、财务、救助等多个部门联结起来，对经费有关的各项业务实行网络化管理。必须让所有救助经费完整地进入预算，要详细分类列出，使其置身于阳光之下，接受有关部门、职工代表大会、社会群众的监督。

（六）奖惩激励控制，落实奖惩监督措施

民政、财政部门要会同有关部门将临时救助制度落实情况作为督查督办的重点内容，定期组织开展专项检查。财政、审计、监察部门要加强对临时救助资金管理使用情况的监督检查，防止挤占、挪用、套取等违纪违法现象发生。对于出具虚假证明材料骗取救助的单位和个人，要在社会信用体系中予以记录。临时救助实施情况要定期向社会公开，充分发挥社会监督作用，对于公众和媒体发现揭露的问题，应及时查处并公布处理结果。要完善临时救助责任追究制度，明确细化责任追究对象、方式和程序。加大行政问责力度，对因责任不落实、相互推诿、处置不及时等造成严重后果的单位和个人，要依纪依法追究责任。

四、救助管理机构经费监督管理的保障条件

救助管理机构经费监督管理是一项牵涉面广、政策性强、专业程度较高的系统工程。要保障救助管理机构各项经费落到实处，发挥其最大的使用效益，不仅要完善救助管理机构经费的筹措、预算、审批、分配等机制体制，更要构建与之相适应的保障体系，即法律保障、制度保障、人才保障、经费保障体系，保障救助管理机构经费监督管理不流于形式。

（一）法律保障

法律保障是指救助管理机构经费的监督管理要依据法律规定执行，令经费监督产生法律效力。救助管理机构的救助管理工作是一种社会救助工作，其正常开展必须有一套系统可行的法律依据和制度支撑，即拥有一套完善的社会救助法律体系。2014 年 5 月 1 日开始实施的《社会救助暂行办法》已标志着我国社会救助制度迈入了一个全面依法管理的新阶段，但相比社会救助法律制度相对完善的发达国家，我国社会救助立法由于理论研究的薄弱和实践的局限，仍举步维艰。因此，要加强对救助管理机构经费监督管理，首先应从法律的完善上明确经费的预算、分



配、申报、审批等程序，做到监督救助管理机构经费管理有法可依。

（二）制度保障

救助管理机构领导要高度重视救助管理机构经费管理工作，切实加强领导。建立健全救助管理机构经费管理制度，完善内部控制和监督制约机制，并采取有效措施确保其他相关部门对救助管理工作的全面支持。建立落实各部门协同管理监督机制。强化救助管理工作负责人责任制。建立完善救助管理机构经费预算审核和会计核算制度。完善救助管理工作考核评价机制，加强绩效评估，注重救助经费使用效益。建立健全救助项目信息公开和内部检查制度，逐步探索建立救助项目绩效情况公示、救助项目信息公开及违规使用救助经费行为公开制度，接受群众监督。建立救助经费管理队伍和使用人员的培训制度。建立救助管理机构经费管理奖惩制度，对规范、科学、有效使用救助经费，并做出突出成果的部门或者个人，应给予表彰和奖励；对组织不力或行为不当的部门或个人，应追究有关部门和人员的相应责任。

（三）人才保障

人才保障要求救助管理机构经费管理拥有一支政治觉悟高、思想作风正、业务素质精的人才队伍。要保障救助管理机构经费的监督有效执行，关键在于有一支高素质的财务人才队伍。因此，救助管理机构要选拔、培养一批政治素质高、道德素质强、工作能力硬的财务工作人员，建立起经费监督的人才保障机制。要推进救助管理机构人事制度改革，实施绩效工资，全面建立聘用制度，完善岗位设置管理制度，建立健全考核奖惩制度。加大救助管理机构服务平台建设力度，完善各项管理服务制度，为城市流浪乞讨人员救助提供优质的服务。

（四）经费保障

经费保障是开展一切工作的前提，救助管理机构经费监督管理也离不开经费保障。作为救助管理机构经费监督管理的前提，必须要有充足的经费保证工作的有效开展。一方面，要根据国家制定的救助管理机构经费保障政策争取经费，要做好收支预算计划，做好专项列支，确保经费支出充足、稳定；另一方面，救助管理机构要开源节流，搞好节约，提高经费利用率，即救助管理机构经费要专款专用，不挪用、不截留，要精打细算，不铺张浪费，以发挥救助经费的最大效用。



思考题

1. 简述救助管理机构经费监督的内容。
2. 简述救助管理机构经费监督的形式。
3. 简述救助管理机构经费监督的主要措施。
4. 简述救助管理机构经费监督措施实施的保障条件。

讲题五　我国救助管理机构经费管理现状与对策

救助管理机构对城乡流浪乞讨人员的临时救助、应急救助、社会治安综合治理等方面发挥着基础性的至关重要的作用。近 10 多年来，我国救助管理机构经费管理初见成效，经费来源相对稳定，各地救助管理机构逐步建立健全经费保障机制，从而确保了救助管理机构经费的有效使用。然而不能忽视的是，当前我国救助管理机构经费管理还存在一些问题，如救助管理机构的经

费来源缺乏长效保障机制，导致城市流浪乞讨人员救助面临现实困境；救助管理机构经费的发放范围、对象、标准不统一，导致经济发达地区与经济欠发达地区救助差别较大；救助管理机构经费操作程序上缺乏统一操作规范，导致经费使用不够公开化、透明化。因此，了解当前国内救助管理机构经费管理现状及存在的主要问题，进而提出在当前以及今后一段时期，确立救助管理机构经费来源的长效保障机制，规范救助管理机构经费的使用范围，放低救助标准，强化救助管理机构管理，公开信息，完善监督等多措并举，共同推进我国救助管理机构经费管理的优化尤为关键。

一、我国救助管理机构经费管理现状

（一）救助管理机构经费来源相对稳定

根据《救助管理办法》的相关规定，城市流浪乞讨人员的临时性社会救助工作所需经费由政府财政一力承当，具体由地方政府负责，中央财政予以补充，为救助管理机构提供了可靠的经费来源。中央财政于2011年设立流浪乞讨人员救助专项补助资金，截至2014年9月，中央已累计下达70亿元。2014年7月，民政部会同财政部修订了《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》，扩大了资金使用范围，增加了主动救助、未成年人社会保护支出项目，增加了政府购买服务等资金使用方式。

（二）各地救助管理机构建立健全经费保障机制

各地建立了稳定的救助经费和工作经费保障机制，北京、江苏、广东等省市年机构经费保障超过1亿元。安徽省连续2年将生活无着人员救助工作列入全省民生工程项目，投入1亿多元支持各地新建或改建救助管理机构。江西等13个省份出台了资金管理具体办法，进一步明确资金使用方向，提高资金使用效益，推动救助管理工作创新发展。[1] 总体来看，近些年来，在党中央国务院的正确领导下，政府财政投入城市流浪乞讨人员临时救助经费越来越多，为城市流浪乞讨人员临时救助工作提供了稳定而可靠的经费来源。但由于经费来源渠道比较单一，救助费用存在严重缺口，导致救助管理机构常出现入不敷出等问题，难以保障救助工作顺利实施，救助工作面临进退两难的窘境。与此同时，一些救助管理机构在经费管理过程中，存在经费保障不足，发放的范围、对象、标准不统一，操作程序不规范，甚至贪污或挥霍等问题，严重制约了城市流浪乞讨人员临时救助工作的有效开展。

（三）救助管理机构经费管理初见成效

救助管理机构经费管理主要包括对机构经费和专项资金的监督管理。目前很多城市救助管理机构通过搭建网络平台公开机构经费收支预算，使其呈现透明化、公开化的特点，不仅有利于救助管理机构对经费开支进行有效管理，也有利于社会各界对机构经费使用进行有效监督。对于中央专项资金的监督，2011年9月14日由财政部、民政部联合颁发的《中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法》明确规定了中央专项补助资金的申请与分配、使用管理与考核、监督管理等管理环节。同时，为进一步加强对中央和省财政流浪乞讨人员救助补助资金使用情况的监督和管理，提高资金管理使用的安全性、规范性、有效性，各地审计局结合财政同级对救助管理

[1] 窦玉沛．第九届全国救助管理站站长交流会暨未成年人社会保护试点工作经验交流会上的讲话[EB/OL].(2014－9－28)[2015－05－20]. http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/ldjh.



机构进行补助资金审计，从而确保资金的安全规范使用。

二、我国救助管理机构经费管理存在的主要问题

救助管理机构经费的有效管理是救助管理机构顺利开展救助工作的前提和基础。当前我国救助管理机构经费管理既存在一些可取之处，同时也存在着救助管理机构经费来源缺乏长效保障机制，救助管理机构经费发放的范围、对象、标准不统一，救助管理机构经费操作程序不规范等问题。

（一）救助管理机构经费来源缺乏长效保障机制

建立科学的救助管理机构经费管理制度，关键是经费来源问题。目前各地救助管理机构在救助管理经费来源上，主要以中央补助救助基金和地方财政拨款为主，以社会捐赠和自筹资金为辅。中央补助救助基金是将上年度本省（区、市）流浪乞讨人员救助情况及补助资金使用管理情况、当年工作实施方案和补助资金申请报告联合上报民政部和财政部，经核实后审批。但地方财政拨款主要靠各级救助管理机构与当地财政主管部门协调，将救助管理经费列入年度财政预算。由于我国地域经济发展的不平衡性，仅依靠当地财政拨款，在经济欠发达地区的救助管理机构经常面临着经费不足或提前告罄的问题，而很难形成救助管理经费长效保障机制。目前，尽管国家鼓励社会组织和个人参与社会救助，但在救助管理机构经费主要依靠国家财政拨款的情况下，依靠社会捐赠充实救助管理经费的作用十分有限。

（二）救助管理机构经费发放的范围、对象、标准不统一

从目前我国救助管理机构经费的实际情况来看，由于县级以上人民政府采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。因此，各地财政主管部门在救助管理经费的发放范围、对象、标准上各不相同。2013 年陕西省累计下拨流浪乞讨人员救助补助资金 6 256 万元，省级救助管理经费 300 万元，县级救助管理站建设经费 1 500 万元。[1] 而 2013 年度北京市仅某一救助管理站的救助经费就约有 3 000 万元。由此可见，由于我国地域经济发展的不平衡性，导致救助管理机构经费预算差别较大，尤其是经费发达地区与经济欠发达地区的救助经费预算差距较大。

（三）救助管理机构经费操作程序不规范

由于救助管理机构经费管理缺乏统一的操作规范，很多救助管理机构经费管理在操作程序上不够规范。首先，救助管理机构经费在发放程序上缺乏严密的监督程序，其经费使用透明度不高，并且救助管理经费发放的范围、对象、标准又无统一的制度规范，难免出现“人情救助”的情况，致使同样条件的申请人可能会得到不相等的救助；其次，救助管理机构经费的使用管理情况考核评估制度不完善。目前救助管理机构经费管理经费来源主要有中央补助流浪乞讨人员救助资金和地方财政。对于中央补助的救助资金，各地要对预算安排、预算执行及使用管理等情况进行考核评估，而一些地方救助管理机构经费管理财政拨款的预算安排、预算执行及使用管理的考核评估存在诸多不规范。

[1] 陕西民政．陕西省民政厅扎实落实冬春困难群众生活安排工作[EB/OL]．(2013－12－30)[2015－05－20]．http://hews．cnwest．com/contrent．

三、救助管理机构经费管理存在问题的原因分析

分析造成当前救助管理机构经费管理过程中存在的问题，对加强我国救助管理机构经费科学管理具有重要的现实意义。

（一）社会保障制度不够完善

临时性社会救助是保障被救助者最低生活需求的资金和实物。社会救助与社会保险、社会福利所提供的社会保障分层进行。社会救助的力量有限，不能获得长足的发展。因此，社会保险不能覆盖的人群才需要社会救助加以解决。只有充分发挥社会保险的作用，社会救助的任务、压力才能减轻。要在现有基础上建立和完善基本养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险五大社会保险制度，逐步将社会保险网络覆盖到整个城镇居民、贫困人口，建立和完善妇女、儿童、老人福利制度和残疾人福利制度，推进社会福利进程。根据需要与可能，参照城市社会保险制度，逐步建立和发展农村养老、医疗等社会保险制度，使整个社会的所有公民享受到社会进步带来的福祉。[1]

（二）救助管理机构经费来源单一

我国救助管理机构经费来源相对单一，以救助管理站为例。自 2003 年以来，原收容遣送站改为救助管理站，救助站运行经费由收容遣送时期的多方筹集的“杂粮式”向目前财政部门统一拨款的“皇粮式”转变。因而，目前的救助仅靠政府拨款维持，地方政府是否愿意安排救助管理的财政费用、安排多少，直接影响到救助政策的实施效果。然而，救助管理机构的经费包括了职工工资、保险，被救助人员的伙食、住宿用品、医疗、返乡交通费用等多个项目，救助经费开支巨大。而且我国目前各地经济发展水平悬殊，单一来源的救助资金难以解决救助工作的实际开支需要，这是造成救助管理机构经费管理存在问题的主要原因。

（三）缺乏高素质的救助管理人才

救助管理机构工作人员的素质直接关系到救助经费管理工作的成败。救助管理制度要求救助机构工作人员具有正确的价值观念和诚实守信的品质，不但要具备基本的职业道德，也需要具有财务管理的专业素质。目前我国救助管理机构虽然是全额事业单位，但由于机构经费来源紧缺、社会形象不佳等原因导致很多专业人才对救助管理机构的认识模糊，甚至有偏差。因此，救助管理机构专业人才相对短缺，也是造成救助管理机构经费管理产生问题的重要原因。

四、加强我国救助管理机构经费管理的建议与对策

救助管理机构是我国社会救助系统的重要组成部分，其经费管理是救助工作顺利实施的关键。加强救助管理机构经费管理，要确立救助管理经费来源的长效保障机制；规范救助管理经费的救助范围，放低救助标准；强化救助经费管理，公开信息，完善监督。从制度上对救助管理经费予以保障，规范流浪乞讨人员救助经费管理。

[1] 朱靖．城市流浪乞讨人员社会救助制度探析[D]．华东政法大学硕士学位论文，2007.

（一）确立救助管理机构经费来源的长效保障机制

要使救助管理经费成为“不竭之水”，就必须建立健全救助管理经费长效保障机制。目前，我国以法律法规形式明确将救助管理经费纳入国家财政预算。县级以上人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障。考虑到我国目前财力状况，为保障城市流浪乞讨人员救助工作的有效开展，除财政预算外，还要积极拓宽救助管理经费来源渠道，采取各种有效的方式进行广泛深入的宣传，发动全民参与流浪乞讨人员救助工作，充分调动社会力量，筹集资金，以弥补救助管理经费的资金缺口，充分发挥其作用，从而保证救助管理经费有稳定的来源，长期发挥救急救难、化解矛盾和维护社会稳定的作用。

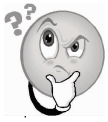
（二）规范救助管理机构经费的救助范围，放低救助标准

流浪乞讨人员的救助应按照保障贫困人口基本生活和基本医疗的需求进行，保证他们维持最低生活水平，其标准应略低于当地最低生活保障线标准，即只提供生存条件。这意味着一旦他们还有其他生活出路，就不会愿意纯粹依赖于救助管理机构维持生活。救助管理机构只是坚守人道的底线，为生活无着的流浪乞讨人员提供最小的生存空间。当前的临时救助管理制度虽然更进步、更文明，但绝不应从一个极端走向另一个极端。收容遣送制度是“把人不当人”，而救助管理制度如果“把人当成神”供着，也是不合理的。因为救助标准如果设置偏高，不仅经费难以保障，还会引发求助者的道德风险，导致本来就不充足的救助经费更加缺乏。

（三）强化救助管理机构管理，公开信息，完善监督

加强对救助管理机构经费的管理是救助管理机构管理的前提与基础。在政府部门的监管下，由救助管理机构牵头，民政、财政等政府部门参与，设立救助管理经费管理委员会，负责救助管理经费的管理、审批、发放。设立救助管理经费专用账户，由民政部门和财政部门专门管理，确保专款专用。制定救助管理经费的申请程序和实施办法，确立救助管理经费的申请、审批制度，严格申请条件和审批程序。建立经费监督机制，形成政府监管、救助管理经费管理委员会监督、人民群众监督的三级监督体制，确保救助管理经费的操作严格规范。

目前，通过各部门的努力，救助管理机构经费管理存在的问题已逐步得到解决，但我们仍应看到救助管理机构经费管理现状不容乐观。要使救助管理机构经费管理制度化、规范化，必须完善现有的救助管理机构经费管理制度，制定更加科学、合理、符合实际的经费管理制度，使真正需要救助的对象得到有效救助。



思考题

1. 简述救助管理机构经费管理现状及存在的主要问题。
2. 理论联系实际，谈谈加强我国救助管理机构经费管理的对策与途径。

本讲小结

救助管理机构作为开展临时救助工作的必要载体，其经费是指中央和地方财政部门通过财政预算实际用于机构日常开销和开展生活无着的流浪乞讨人员的临时救助、救治、管理、服务、护送和安置等工作的全部费用。救助管理机构经费管理是救助管理机构管理工作的重要内容，做好救助管理机构经费管理工作是保障临时救助工作取得预期实效的前提。救助管理机构经费管

理就是要管理好、使用好救助管理机构经费，使有限的经费得到有效的使用，充分保证城市流浪乞讨人员救助管理工作的有序开展。因此，加强对救助管理机构经费的管理，合理合法预算、分配、使用救助管理机构经费，对于加快我国社会救助事业又好又快发展具有十分重要的意义。

推荐阅读

1. 城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法（国务院令第381号）.

2. 国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见（国办发〔2011〕39号）.

3. 财政部 民政部 中央机构编制委员会办公室关于实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法有关机构编制和经费问题的通知（财社〔2003〕83号）.

4. 中央财政流浪乞讨人员救助补助资金管理办法（财社〔2011〕190号）.

参 考 文 献

[1] 赵映诚，王春霞．社会福利与社会救助[M]．大连：东北财经大学出版社，2010.

[2] 乔东平，邹文开．社会救助理论与实务[M]．天津：天津大学出版社，2011.

[3] 王行健．社会救助制度的异化和变革——从收容遣送到救助管理[J]．天府新论，2004（6）.

[4] 乐章．社会救助学[M]．北京：北京大学出版社，2008.

[5] 周沛．新型社会救助体系研究[J]．南京大学学报，2010（4）.

[6] 孙志祥．救助管理制度研究[M]．北京：中国社会出版社，2011.

[7] 陈微．当代中国流浪乞讨救助制度研究[M]．北京：中国社会科学出版社，2007.

[8] 梁洪霞．城市流浪乞讨人员行政救助制度研究[M]．北京：法律出版社，2014.

[9] 刘心宇．我国城市流浪乞讨人员社会救助制度的法律研究[D]．南昌：南昌大学，2008.

[10] 何芳．“流浪儿”在美国：社会救助的制度、实践与启示[M]．上海：上海人民出版社，2013.

[11] 康均心．妇女权益保护及救济理论与实务[M]．武汉：武汉大学出版社，2004.

[12] 张明亮．流浪儿童救助保护论文集[M]．北京：中国社会出版社，2005.

[13] 中国未成年人研究中心“流浪儿童问题研究”课题组．我国城市流浪儿童的基本特征分析[J]．中国青年研究，2008（6）.

[14] 程福财．我国流浪儿童救助政策：反思与重构[J]．华东理工大学学报（社会科学版），2009（3）.

[15] 何俊华，陈新景，曹朝阳．流浪儿童的心理特点及教育对策研究[J]．中国特殊教育，2007（3）.

[16] 焉雯雯．城市女性流浪乞讨群体的救助研究——以济南市救助管理站为例[D]．济南：山东大学，2009.

[17] 韩素娇，司汉武．增权理论在被拐妇女求助中的应用[J]．新西部，2014（2）.

[18] 陈月慧．被拐卖妇女救助工作的社工介入研究[D]．福州：福建师范大学，2012.

[19] 戴陵江．科学研究指南[M]．成都：成都科技大学出版社，1991.

[20] 李建波．中国法律援助制度[M]．北京：中国检查出版社，2004.

[21] 王卫平．社会救助学[M]．北京：群言出版社，2007.

[22] 贾楠．中国社会救助报告[M]．北京：中国时代经济出版社，2009.

[23] 王玲，徐福宪．心理辅导与社会救助[M]．广州：暨南大学出版社，2010.

[24] 张春保．浅析如何做好救助管理中的甄别查询工作[EB/OL].（2010－10－29）. http://www. hbmzt. gov. cn/xxgk/ywb/shsw_new/zcfg/201010/t20101029_88090. shtml.

[25] 王丽凤，王锦昌．广东救助管理规定：7种情况下停止救助[J]．政策瞭望，2003（9）.

[26] 中华人民共和国民政部．流浪未成年人救助保护中心建设标准[S].

[27] 中华人民共和国国务院．城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法[Z].

[28] 周良才．论流浪儿童救助保护中心的性质与功能[C]//张明亮．流浪儿童救护保护论文集．北京：中国社会出版社，2005.

[29] 孙莹．儿童流浪行为分析及其干预策略[J]．中国青年政治学院学报，2005（6）.

[30] 陈晓燕．城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施手册[M]．长春：吉林音像出版社，2003.

[31] 高中华．从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁[Z]．当代中国史研究，2009（6）.

[32] 民政部政策研究室．民政工作文件汇编（一）[M]．北京：民政出版社，1984.

反侵权盗版声明

电子工业出版社依法对本作品享有专有出版权。任何未经权利人书面许可，复制、销售或通过信息网络传播本作品的行为；歪曲、篡改、剽窃本作品的行为，均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人应承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。

为了维护市场秩序，保护权利人的合法权益，我社将依法查处和打击侵权盗版的单位和个人。欢迎各界人士积极举报侵权盗版行为，本社将奖励举报有功人员，并保证举报人的信息不被泄露。

举报电话：(010)88254396；(010)88258888
传　　真：(010)88254397
E－mail　：dbqq@phei.com.cn
通信地址：北京市万寿路173信箱
　　电子工业出版社总编办公室
邮　　编：100036

尊敬的老师：

您好。

请您认真、完整地填写以下表格的内容（务必填写每一项），索取相关图书的教学资源。

教学资源索取表

书　名				作 者 名	
姓　名		所在学校			
职　称		职　　务		讲授课程	
联系方式	电话：		E－mail：		
地址（含邮编）					
贵校已购本教材的数量（本）					
所需教学资源					
系/院主任姓名					

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室公章）

20 ____年____月____日

注意：

① 本配套教学资源仅向购买了相关教材的学校老师免费提供。

② 请任课老师认真填写以上信息，并**请系/院加盖公章**，然后传真到（010）80115555 转 718438 索取配套教学资源。也可将加盖公章的文件扫描后，发送到 fservice@126.com 索取教学资源。还可以加入电子社教学增值共享群（QQ：427695338）即时获取教学资源及其他增值服务。

微信号：fservice126

中国工信出版集团

電子工業出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
http://www.phei.com.cn